DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe Anual a las Cortes Generales
2012

SUMARIO

I. Presentación..... 3

II. Contenidos principales de la gestión del defensor del pueblo..... 7

1. Resumen estadístico y presupuestario..... 9
2. Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones..... 34
3. Solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional..... 63
4. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras..... 76
5. Actividades de representación institucional..... 80

III. Supervisión de la actividad de las administraciones públicas..... 89

1. Administración de Justicia..... 91
2. Centros penitenciarios..... 113
3. Ciudadanía y Seguridad pública..... 127
4. Migraciones..... 143
5. Igualdad de trato..... 173
6. Educación..... 177
7. Sanidad..... 203
8. Política social..... 217
9. Seguridad Social y Empleo..... 237
10. Hacienda pública..... 254
11. Ordenación de la actividad económica..... 266
12. Transportes y Comunicaciones..... 285
13. Medio ambiente..... 297
14. Urbanismo..... 315
15. Administración local..... 332
16. Función y Empleo públicos..... 339
17. Acción y procedimiento administrativo..... 362
18. El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 373

ÍNDICE..... 377

Se acompañan a este informe, en formato electrónico, los siguientes anexos:

A. Estadística completa:

1. Quejas recibidas e investigaciones de oficio iniciadas en 2012
2. Estado de tramitación de las quejas
3. Quejas procedentes de ejercicios anteriores, tramitadas, abiertas o reabiertas en el año 2012
4. Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias
5. Información al ciudadano

B. Quejas apoyadas por un número significativo de ciudadanos

C. Investigaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2012:

1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. Advertencias
5. Recursos de inconstitucionalidad y de amparo

F. Actividades de representación institucional

Tanto el informe como sus anexos se pueden consultar en www.defensordelpueblo.es

I. PRESENTACIÓN

El informe que se presenta a las Cortes Generales es una rendición de cuentas de todas las acciones llevadas a cabo por la institución a lo largo del ejercicio 2012. Se ha querido presentar el informe nada más cerrar el ejercicio para así ofrecer una visión y un balance cercano en el tiempo a todo lo realizado, a los problemas y a las cuestiones que se han tratado, y tener una imagen lo más aproximada posible del ejercicio anterior.

A finales del mes de julio de 2012 se produjo la elección por las Cortes Generales de una nueva titular de la institución, Soledad Becerril, así como de los dos adjuntos, Francisco Fernández Marugán, adjunto primero y Concepció Ferrer, adjunta segunda. Los nuevos titulares apreciamos altamente la labor llevada a cabo por nuestros predecesores, y en muchos casos hemos continuado con lo que ellos venían realizando. Como es lógico, también hemos introducido algunos cambios que nos parecían convenientes en relación a la reorganización interna y a la información que se proporciona a los ciudadanos para hacerla más ágil y más completa. El desarrollo de las nuevas tecnologías nos ha permitido tener mayor rapidez en las respuestas y proporcionar mayor información sobre todas las actividades.

El informe del año 2012 consta de un primer volumen, que resume todas las acciones, iniciativas, quejas, sugerencias, recomendaciones, investigaciones de oficio, informes y solicitudes de recursos de inconstitucionalidad más relevante, así como una referencia a la supervisión y control llevados a efecto en nuestra calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. En el afán por expresar con la mayor claridad posible las diversas solicitudes de los ciudadanos se da cuenta de las principales quejas presentadas de manera individual y de todas aquellas que, una vez recibidas, se han agrupado para su estudio conjunto, así como de todas las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Las **recomendaciones y sugerencias** efectuadas a las administraciones ocupan un lugar importante pues creemos que la labor de mediación que tiene la institución es de gran valor para evitar, corregir, modificar o propiciar actuaciones que consideramos convenientes tras escuchar a los ciudadanos. El Defensor del Pueblo es una institución que, si bien no legisla ni tiene capacidad ejecutiva, puede tener la autoridad necesaria para hacer ver a los poderes ejecutivo y legislativo la necesidad de tomar determinadas medidas o elaborar normas que las circunstancias aconsejen.

El segundo volumen del informe contiene los listados de expedientes tramitados y de todas las resoluciones formuladas, y está a disposición de las Cortes Generales y de los ciudadanos a través del portal web de la institución.

El informe se inicia con el presupuesto de la institución que se reduce a partir del el año 2010, y que, en el mes de julio del 2012, se vuelve a reducir en un 4,5%, y asciende a un total de 14.492.900 de euros para el ejercicio 2012. Esta reducción, que parecía necesaria puesto que la inmensa mayoría de los ciudadanos han visto disminuir sus ingresos y las administraciones públicas también lo han hecho, ha sido posible al eliminar partidas prescindibles de gastos: coches, dietas, viajes y todo tipo de atenciones no necesarias para el cumplimiento de los fines. Creemos que el principio de austeridad debe regir en todos los organismos públicos así como el de transparencia, y, por esto último, en el presente ejercicio, se pondrá a disposición de los ciudadanos toda la información de carácter económico que atañe a la institución.

El año 2012 ha sido un año marcado por la crisis económica, y como consecuencia de ello los ciudadanos han sufrido una disminución de sus ingresos y también de sus expectativas laborales y profesionales, así como en la atención de servicios que con anterioridad habían

recibido. La Ley de estabilidad presupuestaria, de 27 de septiembre de 2011, derivada de la modificación del artículo 135 de la Constitución, con el objetivo de reducir el déficit de las administraciones públicas, ha repercutido en la reducción total o parcial de la prestación de determinados servicios.

También, como consecuencia del constante incremento del desempleo, las familias han encontrado mayores dificultades en atender a compromisos de pago que tiempo atrás habían adquirido. A estas circunstancias hay que añadir el hecho de que la mayor parte de las entidades bancarias se han visto afectadas por la caída del sector inmobiliario, riesgo que no habían calculado suficientemente, y muchas de ellas han necesitado una reestructuración y una provisión de fondos con consecuencias en la disminución del crédito a empresas y familias.

Además, algunas entidades financieras, fundamentalmente algunas cajas de ahorros, han tenido un comportamiento absolutamente censurable para con sus clientes y ahorradores. Han vendido productos financieros de alto riesgo, «participaciones preferentes», a personas sin informarles suficientemente de la complejidad y riesgo de esas inversiones. Son decenas de miles las personas que, al querer retirar sus depósitos, se han encontrado con que no era posible hacerlo pues las condiciones que firmaron eran bien distintas a las que ellos creían. Las llamadas «preferentes» no tenían preferencia alguna a la hora de ser recuperadas.

Ante esta situación la institución se ha dirigido al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores para solicitar que las entidades financieras informen con toda claridad, mediante claras advertencias, del riesgo de los diversos productos financieros; también que se proceda a analizar, uno por uno, los casos de las personas que han reclamado, de manera justificada, sus inversiones en entidades intervenidas.

La situación de las familias que por impago de sus hipotecas se han visto lanzadas de sus viviendas ha producido una enorme convulsión en la sociedad. La institución del Defensor del Pueblo, en el mes de enero de 2012, hizo público el informe *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, en el que se ponía de manifiesto el grave problema de aquellos deudores de buena fe que no podían hacer frente a sus obligaciones de pago y cuyas deudas aumentaban a gran velocidad por los intereses de mora.

Las recomendaciones efectuadas al gobierno así como al Banco de España, y las justas solicitudes, desde muy distintos ámbitos sociales, han hecho que los lanzamientos por ejecución hipotecaria de la vivienda habitual, y referidos a los sujetos beneficiarios que dispone actualmente la normativa en vigor, puedan verse paralizados durante dos años. Actualmente, en el Congreso de los Diputados se tramita un proyecto de ley para regular de manera bien distinta estas situaciones, sin perjuicio del mantenimiento del principio general de la obligación de hacer frente a las deudas contraídas.

Todas estas circunstancias han tenido un importante reflejo en las quejas y demandas que los ciudadanos han hecho llegar al Defensor del Pueblo, como se podrá observar por los datos y gráficos que se muestran. Las cifras que en este informe se ofrecen denotan claramente las dificultades económicas por las que la sociedad ha atravesado. También han propiciado que esta institución se dirija, en muchas ocasiones, a las administraciones públicas para solicitar su actuación, el cumplimiento de compromisos adquiridos o la atención a personas y colectivos en graves situaciones.

La declaración el 20 de octubre de 2011 de la banda terrorista ETA de abandonar «la lucha armada», eufemismo con el que describe la comisión de atentados y la extorsión, no nos hace olvidar a las víctimas y a sus familias. La sociedad española siempre estará en deuda con ellas. No es posible reparar el daño que han cometido, pero sí debemos, al menos, tratar de

ayudarles a proseguir sus vidas con el menor dolor. Por ello, esta institución ha recomendado al Ministerio de Justicia, entre otras cosas, que ponga los medios necesarios para que las víctimas puedan tener conocimiento de la situación penitenciaria de los autores de los atentados, así como estar informadas de la celebración de los juicios, con suficiente antelación. Y, también, que no se abandone el esclarecer y encontrar a los autores de los cientos de atentados todavía no juzgados. La memoria de las víctimas debe perdurar en la sociedad.

Los informes que el Defensor del Pueblo ha realizado a lo largo del ejercicio 2012, presentados ante las Cortes Generales y ante la opinión pública, tienen su origen en haber detectado actuaciones irregulares en algún campo, problemas no diagnosticados por otras instituciones o problemas que hacen llegar los ciudadanos y que, a nuestro juicio, no han sido suficientemente tratados. Estos informes, acompañados de recomendaciones a distintas administraciones públicas, han sido los siguientes: *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* (25 de enero de 2012), *La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo* (12 de marzo de 2012) y *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles* (20 de septiembre).

El informe sobre *La trata de seres humanos en España* permite, tras un proceso largo de estudio y de datos comparados, poner de manifiesto las redes que trafican con seres humanos, fundamentalmente mujeres para ser explotadas sexualmente. Las situaciones por las que atraviesan dichas mujeres son muy difíciles de soportar, y no es fácil luchar contra las redes que las tienen atenazadas. El informe y las recomendaciones del mismo pueden cooperar en la persecución de este tipo de delincuencia que amenaza a «victimas invisibles».

El informe sobre *La realidad catastral* aborda las dificultades a las que se enfrenta la Administración y las oficinas catastrales a la hora de mantener este registro de la realidad económica-territorial debidamente actualizado, y en condiciones de accesibilidad y servicio al ciudadano. Concluye con un número importante de recomendaciones para paliar algunos problemas detectados en los procedimientos catastrales y en el funcionamiento de las oficinas y gerencias. También hace recomendaciones para mejorar el trato a los ciudadanos.

La defensa de los derechos humanos constituye una de las principales funciones del Defensor del Pueblo. La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos renovó la acreditación, en diciembre 2012, al Defensor del Pueblo de España como la institución nacional de defensa de esos derechos. Esta responsabilidad exige una estrecha colaboración con organismos internacionales y organizaciones especializadas. Por ello, la situación de las personas privadas de libertad, los inmigrantes y las personas que solicitan asilo constituyen una constante preocupación en nuestro trabajo.

Además, como institución en la que recae la función del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura hace que se mantenga una permanente supervisión de toda clase de centros penitenciarios, de internamiento para nacionales y extranjeros para hacer cumplir las normas nacionales e internacionales que aseguran unas condiciones dignas de privación de libertad.

El Defensor del Pueblo es algo más que una institución receptora y transmisora de las quejas de los ciudadanos. Se preocupa por los problemas que existen detrás de esas quejas y, unas veces, trata de llevar al ánimo de las administraciones las posibles soluciones; en otras ocasiones investiga por qué se producen hechos que pueden incumplir la legalidad y pone de manifiesto los motivos. Todas las administraciones públicas están obligadas a responder razonadamente a las demandas del Defensor, y aquellas que no lo hacen merecen ser denunciadas por incumplir sus obligaciones. Siempre que se solicita o requiere algo de una institución es porque detrás de ello hay una persona que expone una queja o una posible vulneración de sus derechos.

Lo que algunos autores actualmente denominan «la cultura de la queja» no es algo nuevo. En *La vida es sueño*, Clotaldo, tras escuchar a Clarín, dice: «Tu queja está bien fundada. Yo satisfaré tu queja». Pero hoy mucho más que ayer esta cultura está enraizada en la sociedad moderna y, especialmente, en las democracias donde los ciudadanos conocen sus derechos y reclaman el cumplimiento de las normas que les amparan.

Esta «cultura» no puede hacer olvidar los deberes que también nos obligan. Los problemas no siempre «son los otros»; los causantes somos nosotros mismos. Es más fácil recurrir al «yo no he sido» o al «yo no soy responsable». En mayor o menor medida, todos deberíamos sentirnos responsables. Y por encima de todos, aquellos que detentamos cargos públicos de los que se espera conductas ejemplares. Esa debe ser nuestra voluntad; voluntad de hacer las cosas bien y de servir a todos los ciudadanos. Ese es el sentido del servicio público.

En los difíciles momentos actuales por las circunstancias económicas, por los altos índices de desempleo, por las necesidades en materia de prestaciones sociales, por los esfuerzos que se piden a los ciudadanos para superar las dificultades y volver a momentos de crecimiento y bienestar, se requiere la confianza en las instituciones públicas, y estas deben ser capaces de merecerla.

La transición, y con ella los esfuerzos y sentido de la responsabilidad, que hace cuarenta años fuimos los españoles capaces de demostrar, para pasar de un régimen autoritario a una democracia, no pueden malgastarse. Las instituciones de nuestra democracia tienen que continuar siendo los pilares del Estado social y de Derecho que en el pasado reciente nos dimos, y que tanta admiración han producido.

La institución del Defensor del Pueblo, independiente, no sometida a presiones de cualquier naturaleza, se siente comprometida con su deber de ser una institución ejemplar al servicio de todos los españoles con independencia de su condición, origen, de sus ideologías y sus creencias. Y de esta manera contribuir a la solidez de nuestra democracia y a velar por el buen funcionamiento de la misma.

Madrid, 27 de febrero de 2013

Soledad Becerril
Defensora del Pueblo

II. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO

Se ofrece en este apartado la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2012. En la segunda parte del informe se ofrece en anexo una estadística más completa que aquí aparece en forma de resumen.

Respecto a los datos estadísticos recogidos en informes anteriores se ha procedido a una redefinición terminológica, con el fin de facilitar su percepción y valoración. Así, se distinguen los distintos expedientes que se tramitan entre quejas, investigaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional. Pero al margen de los expedientes de investigaciones de oficio, que obviamente se abren a iniciativa de la Institución, los demás –o sea, las quejas y las solicitudes de interposición de recurso que dirigen los ciudadanos a la Institución– se distinguen en dos categorías: los expedientes individuales y los agrupados. Estos segundos son presentados por ciudadanos de una forma individual, pero en unas ocasiones lo son a través de un mismo modelo de queja o de petición de recurso, y en otras se trata de distintos escritos con un contenido idéntico, de manera que la respuesta a esos escritos sea, lógicamente, la misma, y, si procede, su tramitación ante la Administración.

A efectos estrictamente de gestión y de valoración numérica, los expedientes que generan esas peticiones o quejas iguales se agrupan en lo que en informes anteriores se habían llamado colectivos de quejas o directamente “quejas colectivas”. Estas denominaciones han podido llevar a confusión a los lectores de los informes, y así se le ha manifestado más de una vez a la Institución. Por ello, ha parecido oportuno hacer esa redefinición terminológica, distinguiendo **expedientes de tramitación individual y expedientes de tramitación agrupada para su gestión conjunta.** En los cuadros de este capítulo se puede observar esta nueva presentación de los datos, siguiendo esta redefinición. En cualquier caso, es importante reiterar que toda queja presentada ante el Defensor del Pueblo es objeto de la misma atención y estudio, sea cual sea la forma como se presente.

Esta reformulación terminológica ha ayudado también a dar un tratamiento más claro a los datos del año 2012, muy marcados por la recepción de un número extraordinariamente elevado de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional. En este caso es de señalar que se trata de solicitudes presentadas desde todo el territorio nacional y, en su inmensa mayoría, a través de la página web de la Institución. Ante este alto nivel de peticiones, la respuesta del Defensor del Pueblo ha tratado por todos los medios de ser igual a la que siempre se ha ofrecido a todos los ciudadanos, por más que haya sido necesario adaptar los protocolos de tramitación para dar respuesta a la práctica totalidad de los solicitantes.

Como queda dicho, aquí se ofrece un resumen de los datos estadísticos más relevantes, mientras que la estadística completa se puede hallar en la segunda parte de este informe (Anexo A de la segunda parte).

1.1. TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AÑO 2012

1.1.1. Expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso

En términos globales, en el año 2012 la Institución ha gestionado un total de 280.592 expedientes que se corresponden con los tres grandes grupos de clasificación en este informe anual: quejas, investigaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso.

A su vez, tanto las quejas como las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional, se dividen en las de tramitación individual y las de tramitación agrupada, por lo que se hablará de expedientes (quejas y solicitudes) individuales y agrupados, de acuerdo con las definiciones apuntadas anteriormente.

El primer cuadro, a continuación, muestra los totales de cada uno de estos conceptos de clasificación y su comparativa con los datos correspondientes al ejercicio 2011, los cuales, asimismo, han sido desglosados de la misma manera, es decir, entre quejas, investigaciones de oficio y solicitudes de recurso, para permitir su comparación interanual.

En cuanto al número de solicitudes para la interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, en ejercicio de la legitimación prevista en el artículo 162 de la Constitución, ya se ha apuntado su extraordinario incremento en el año 2012 que, como puede apreciarse, se concentra en el apartado de expedientes agrupados.

En el gráfico situado bajo este primer cuadro se representan únicamente los porcentajes correspondientes a los expedientes de queja e investigaciones de oficio. Como se repetirá a lo largo de todo este resumen estadístico, para esta representación gráfica se ha optado por segregar los números referidos a las solicitudes de interposición de recurso, pues distorsionarían notablemente la información que se trata de trasladar.

CUADRO 1

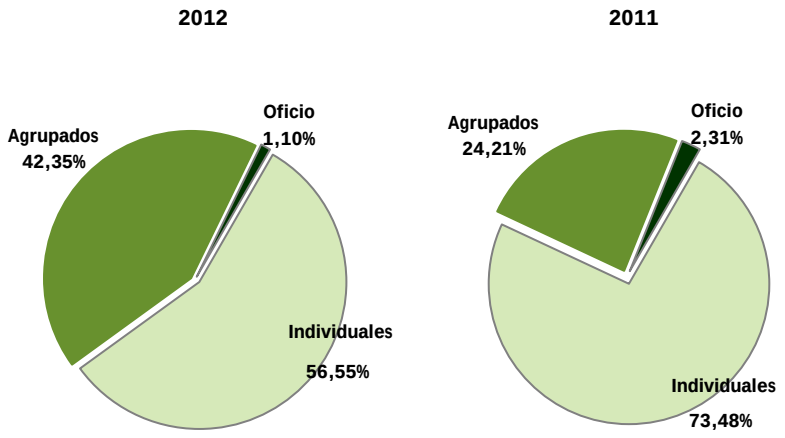
Número de expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2012 y su comparativa con 2011

EXPEDIENTES		2012	2011
De queja	Individuales	19.143	16.112
	* Agrupados	14.335	5.308
	Total	33.478	21.420
De investigación de oficio		371	506
	Total	371	506
De solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y amparo	Individuales	158	241
	* Agrupados	246.585	2.214
	Total	246.743	2.455
TOTAL GENERAL DE EXPEDIENTES		280.592	24.381

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

GRÁFICO 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2012 y su comparativa con 2011



1.1.2. Distribución de los expedientes de queja

1.1.2.1. Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de todos los medios de comunicación. En el cuadro siguiente se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción, esto es, a través del correo postal, por fax, por correo electrónico, haciendo uso de la plataforma web del Defensor del Pueblo, o bien de forma presencial. Los cuadros aquí destacados recogen, primero, la distribución correspondiente de los expedientes de queja y, en segundo lugar, las decenas de miles de escritos presentados en solicitud de interposición de recurso, que muy mayoritariamente fueron recibidos a través del portal web institucional.

Este uso creciente y hasta masivo de las comunicaciones informáticas por parte de los ciudadanos plantea importantes retos de gestión documental que la Institución deberá abordar próximamente, sin perjuicio de que valore muy positivamente el interés ciudadano por plantear todo tipo de exigencias, peticiones u opiniones al Defensor del Pueblo. En el año 2012, con el fin de dar cumplida respuesta a todas las personas que, a través de internet, se dirigen a la Institución, se ha comenzado a diseñar un nuevo protocolo de respuesta individualizada, basado igualmente en el uso más general de los medios electrónicos.

CUADRO 2				
Número de quejas según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011				
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Correo postal	8.006	23,91	5.973	27,89
Fax	554	1,65	542	2,53
Correo electrónico	2.817	8,41	1.660	7,75
Presencial	1.601	4,78	1.177	5,4
Formulario web	20.500	61,23	12.068	56,34
TOTAL	33.478	100,00	21.420	100,00

CUADRO 3				
Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2012 y su comparativa con 2011				
VÍA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2012		2011	
	Número	%	Número	%
Correo postal	654	0,27	182	7,41
Fax	57	0,02	43	1,75
Correo electrónico	1.474	0,60	96	3,91
Presencial	44	0,0	20	0,81
Formulario web	244.514	99,10	2.114	86,11
TOTAL	246.743	100,00	2.455	100,00

1.1.2.2. Según su vía de remisión

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

CUADRO 4		
Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2012		
REMISIÓN DE QUEJAS	Número	%
Presentadas directamente por el ciudadano	30.906	92,32
Por comisionados parlamentarios autonómicos	2.525	7,54
Por diversas entidades y organismos	47	0,14
TOTAL	33.478	100,00

CUADRO 5		
Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2012		
REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	**Número**	**%**
Presentadas directamente por el ciudadano	246.197	99,78
Por comisionados parlamentarios autonómicos	546	0,22
TOTAL	**246.743**	**100,00**

Los siguientes cuadros detallan el número de expedientes de queja remitidos por los diferentes defensores autonómicos (2.525), así como por otras instituciones y entidades públicas (47). En cuanto a los comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas, hay que destacar que se han incluido los expedientes procedentes de la oficina del suprimido Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (389), cuya gestión inicial asumió el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma para su posterior remisión y tramitación por esta Institución.

CUADRO 6				
Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2012 y su comparativa con 2011				
Ararteko	89	112	3,52	4,11
Síndic de Greuges de Catalunya	426	257	16,87	9,43
Valedor do Pobo	105	147	4,16	5,39
Defensor del Pueblo Andaluz	468	389	18,53	14,27
Procuradora General del Principado de Asturias	23	28	0,91	1,03
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	241	825	9,54	30,26
Justicia de Aragón	192	195	7,60	7,15
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	389	68	15,41	2,49
Defensora del Pueblo Riojano	41	56	1,62	2,05
Diputado del Común	171	184	6,77	6,75
Defensor del Pueblo de Navarra	108	71	4,28	2,60
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia	100	110	3,96	4,04
Procurador del Común de Castilla y León	172	284	6,81	10,42
TOTAL	**2.525**	**2.726**	**100,00**	**100,00**

CUADRO 7

Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2012 y su comparativa con 2011

	Número		%	
PROCEDENCIA	2012	2011	2012	2011
Ararteko	12	8	2,20	7,92
Síndic de Greuges de Catalunya	42		7,69	0,00
Valedor do Pobo	5	1	0,92	0,99
Defensor del Pueblo Andaluz	62	2	11,36	1,98
Procuradora General del Principado de Asturias			0,00	0,00
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	38	5	6,96	4,95
Justicia de Aragón	4	16	0,73	15,84
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha			0,00	0,00
Defensora del Pueblo Riojano		2	0,00	1,98
Diputado del Común	1	3	0,18	2,97
Defensor del Pueblo de Navarra	380	2	69,60	1,98
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia	2	56	0,37	55,45
Procurador del Común de Castilla y León		6	0,00	5,94
TOTAL	**546**	**101**	**100,00**	**100,00**

CUADRO 8

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos durante 2012 y su comparativa con 2011

	Número		%	
PROCEDENCIA	2012	2011	2012	2011
Cortes Generales	45	2	95,74	11,11
Organismos autonómicos		3		16,67
Defensores municipales	1		2,13	
Defensores extranjeros	1	13	2,13	72,22
TOTAL	**47**	**18**	**100,00**	**100,00**

1.1.2.3. Según su procedencia geográfica

Los dos gráficos que se muestran a continuación dan idea de la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo del ejercicio 2012. Resulta oportuno reiterar de nuevo en este informe el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados y los diferentes lugares y territorios.

Como se puede apreciar, el factor demográfico determina en gran parte los resultados numéricos en esta distribución geográfica de los expedientes, siendo las comunidades autónomas más pobladas las que más escritos han dirigido al Defensor del Pueblo.

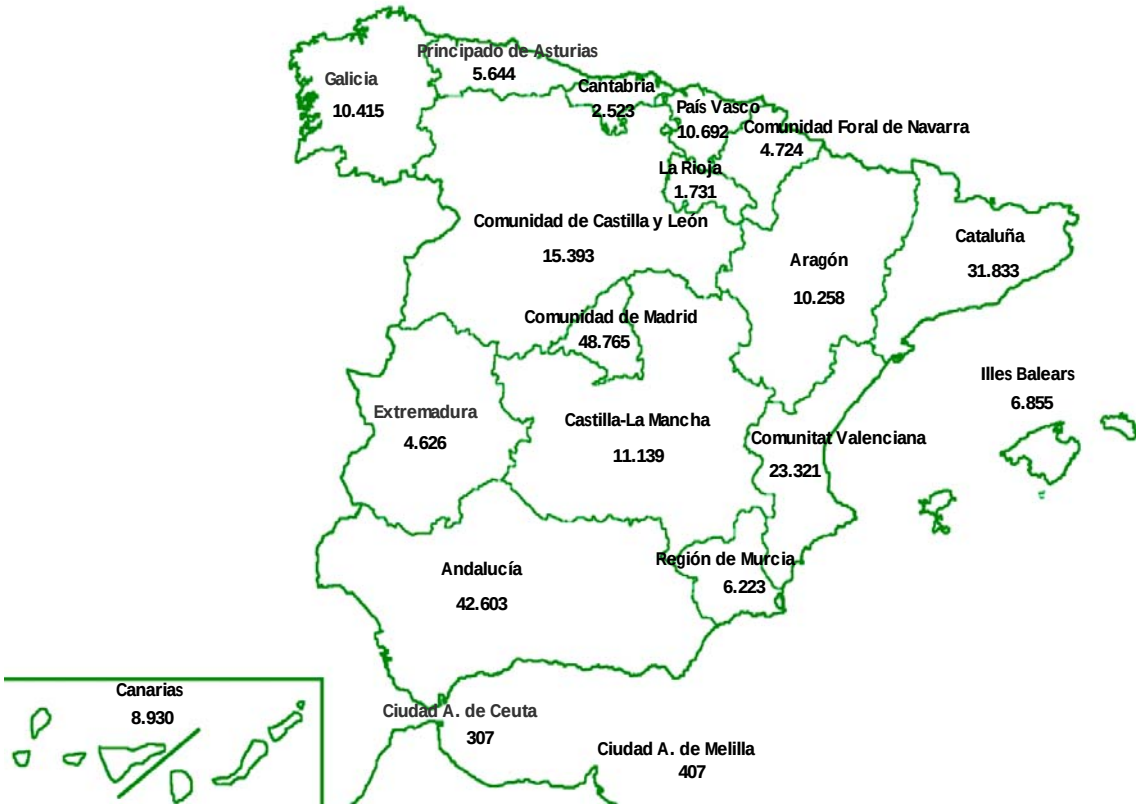
El Anexo A de este informe anual ofrece información mucho más detallada sobre el número de escritos por provincia y por comunidades autónomas, así como la distribución de las quejas y peticiones que fueron enviadas desde otros países (476). También permite comparar los datos de este informe con los del año anterior.

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2012

GRÁFICO 3

Distribución del origen de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional por comunidades autónomas. Año 2012



1.1.3. Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa

En el amplio cuadro siguiente, puede encontrarse la clasificación temática de los expedientes iniciados en 2012. Una clasificación realizada de acuerdo con los criterios generales de asignación de materias entre los servicios y áreas de la Institución.

A efectos de tratamiento y comparabilidad de datos con los ejercicios anteriores, es muy importante señalar que en el año 2012, al iniciar su mandato la actual Defensora del Pueblo, se ha llevado a cabo una reorganización de las áreas de gestión de quejas que ha supuesto también una nueva atribución de materias entre todas ellas. En su configuración actual, las seis áreas de gestión de expedientes son las siguientes: Área de Seguridad y Justicia, Área de Migraciones e Igualdad de Trato, Área de Economía y Hacienda, Área de Empleo, Educación y Cultura, Área de Sanidad y Política Social, y Área de Medioambiente y Urbanismo.

Conviene señalar que los datos de actividad referidos a la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura son, por su propia naturaleza, numéricamente distintos. Esta Unidad no gestiona directamente las quejas de los ciudadanos en atención a sus objetivos esenciales de prevención de las irregularidades. Las actuaciones que realiza se centran en la supervisión e inspección directa de los centros y dependencias que acogen a personas detenidas o internadas y se cuantifican como investigaciones de oficio (130).

En cuanto a las solicitudes para la interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, es fácil apreciar cómo el grueso de estas ha sido gestionado por el Área de Empleo, Educación y Cultura (243.829 expedientes agrupados y 80 individuales), referido a las peticiones de recurso contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, centradas básicamente en la supresión de la paga extraordinaria de funcionarios y empleados públicos para el año 2012.

CUADRO 9

Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores. Año 2012

ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
SEGURIDAD Y JUSTICIA						
Administración de Justicia	1.285	1.247	26	6	2.246	4.810
Seguridad ciudadana y vial	932	3	4			939
Administración penitenciaria	476		37			513
Interior	390	67	14			471
En estudio (a 31 dic.)	223			10		233
Víctimas de delitos	49					49
Derecho de asociación, régimen electoral y estadística	42					42
Fedatarios públicos	13					13
Defensa	7					7
Registro general de penados y rebeldes	6					6
Total	**3.423**	**1.317**	**81**	**16**	**2.246**	**7.083**
MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO						
Extranjería e inmigración	905		35			940
Registro civil y de parejas de hecho	545					545
Asuntos exteriores	76					76
Racismo y xenofobia	75		1			76
En estudio (a 31 dic.)	72					72
Presos españoles en el extranjero	37		2			39
Igualdad de trato	24					24
Emigración	23					23
Libertad religiosa	14					14
Menores y familias	5					5
Total	1.776		38			1.814

ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
ECONOMÍA Y HACIENDA						
Ordenación económica	2.137		9	5		2.151
Hacienda y tributos	1.073		3	35		1.111
Telecomunicaciones y servicios postales	676		24			700
Infraestructuras y transporte	492		4			496
Industria, energía y comercio	365		1			366
Agricultura, ganadería y pesca	24	149				173
En estudio (a 31 dic.)	53			2		55
Registro de la propiedad	5					5
Total	**4.825**	**149**	**41**	**42**		**5.057**
EMPLEO, EDUCACIÓN Y CULTURA						
Funcionarios, personal laboral y estatutario de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social, de las CC. AA. y de las Corporaciones Locales	984	8.238	1	43	243.829	253.095
Educación	879	133	23	14		1.049
Medios de comunicación	116	717				833
Trabajo y Seguridad Social	250	464		19		733
En estudio (a 31 dic.)	417			1		418
Personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	169	208	3			380
Otras materias	164			1		165
Protección de datos y propiedad intelectual	82		1	2		85
Cultura y deporte	57					57
Jueces y magistrados, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia y de Instituciones Penitenciarias	47					47
Procedimiento administrativo, responsabilidad patrimonial y publicaciones oficiales	7					7
Total	3.172	9.760	28	80	243.829	256.869
SANIDAD Y POLITÍCA SOCIAL						
Vivienda	1.128	1.209	2	1		2.340
Sanidad	779	893	2	9	73	1.756
Política social	880		25	3	402	1.310
Trabajo y Seguridad Social	980	97		3		1.080
En estudio (a 31 dic.)	610		1	4	35	650
Consumo	167					167
Total	4.544	2.199	30	20	510	7.303
MEDIOAMBIENTE Y URBANISMO						
Medio ambiente	611	886	8			1.505
Urbanismo y vivienda	459	24	15			498
Organización y régimen jurídico de las Corporaciones Locales	238					238
En estudio (a 31 dic.)	87					87
Ordenación y planificación territorial	8					8
Total	**1.403**	**910**	**23**			**2.336**

ÁREAS Y SECTORES	Queja		Oficio	Solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
UNIDAD MNP						
Depósitos municipales de detenidos			58			58
Cuerpo Nacional de Policía			25			25
Centros de menores			22			22
Instituciones Penitenciarias			9			9
Policías autonómicas			8			8
Guardia Civil			6			6
Fuerzas Armadas			1			1
Igualdad de trato			1			1
Total			**130**			**130**
TOTAL GENERAL DE EXPEDIENTES	**19.143**	**14.335**	**371**	**158**	**246.585**	**280.592**

1.2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

El cuadro y el gráfico de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja y de investigación de oficio una vez recibidos o iniciados por la Institución, y el estado en que se encontraban el 31 de diciembre de 2012.

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

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

Aparecen también 19 investigaciones de oficio pendientes de estudio el último día del año, algo que responde a los trámites de estudio y gestión inicial de estos expedientes y que fueron ya iniciados ante las Administraciones correspondientes en los primeros días de 2013.

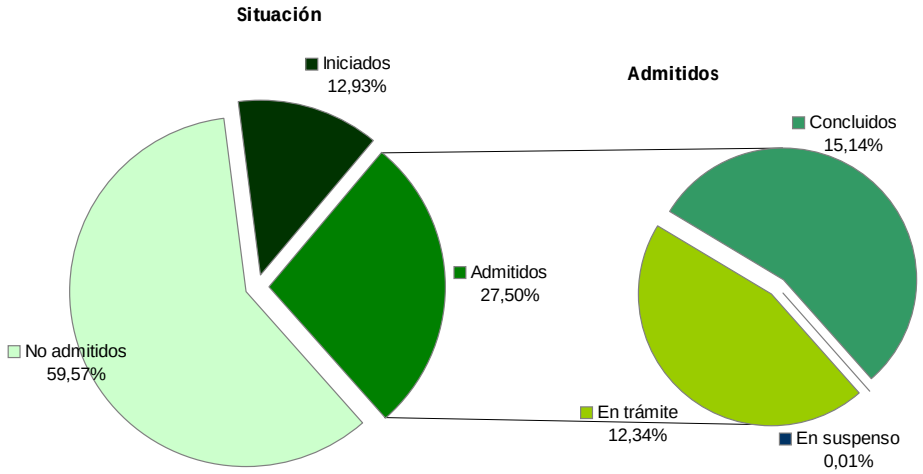
CUADRO 10

Situación de los expedientes de queja y de investigación de oficio en 2012

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admitidos	En trámite	3.636	18,99	285	1,99	257	69,27	4.178	12,34
	Concluidos	2.705	14,13	2.327	16,23	94	25,34	5.126	15,14
	En suspenso	2	0,01			1	0,27	3	0,01
	Total	**6.343**	**33,13**	**2.612**	**18,22**	**352**	**94,88**	**9.307**	**27,50**
No admitidos		9.996	52,22	10.168	70,93			20.164	59,57
	Total	**9.996**	**52,22**	**10.168**	**70,93**			**20.164**	**59,57**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	1.971	10,30	1.555	10,85	19	5,12	3.545	10,47
	Pendiente de contestación del interesado	833	4,35					833	2,46
	Total	**2.804**	**14,65**	**1.555**	**10,85**	**19**	**5,12**	**4.378**	**12,93**
TOTAL GENERAL		**19.143**	**100,00**	**14.335**	**100,00**	**371**	**100,00**	**33.849**	**100,00**

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de los expedientes de queja e investigaciones de oficio según su situación de tramitación



En el año 2012, el Defensor del Pueblo no interpuso ningún recurso ante el Tribunal Constitucional, si bien en varios de estos casos el Defensor del Pueblo ha formulado diversas recomendaciones a las administraciones afectadas.

En el cuadro siguiente se detallan las cifras de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2012.

Un cierto número de solicitudes de interposición de recurso inconstitucionalidad (2.313), presentadas ya en la recta final del año, han quedado pendientes de estudio, dado que no se había cumplido el plazo de tres meses previsto para este tipo de recursos ante el Tribunal Constitucional. De su resultado se dará cuenta en un próximo informe.

CUADRO 11

Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2012

SITUACIÓN	Individuales	Agrupados	Total
No interpuestos	141	244.289	244.430
En estudio (a 31 dic.)	17	2.296	2.313
TOTAL	**158**	**246.585**	**246.743**

En el siguiente cuadro se especifican aquellas solicitudes de recurso no interpuestas que, sin embargo, han sido objeto de recomendaciones:

CUADRO 12 Detalle de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional que han generado recomendaciones por el Defensor del Pueblo			
EXPEDIENTES Normativa afectada	**Número de solicitudes**	**Número de Recomendaciones**	**Administraciones a la que se dirige**
Agrupados			
Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones	73	5	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con respecto a las medidas de contención de gastos de personal relativas a las retribuciones del personal al servicio del sector público	* 243.698	2	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Modificación de la Ley de Dependencia en materia de prestaciones, atrasos y protección de los cuidadores no profesionales	402	2	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Individuales			
Beneficiarios de la Renta Activa de inserción, plantean su disconformidad con la modificación efectuada en la normativa de dicha renta que parece impedir la salida del territorio nacional, art. 2.1.b) del Real Decreto 1369/2006 en la redacción dada por el art. 21 del Real Decreto-ley 20/2012	3	1	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
TOTAL GENERAL	**244.176**	**10**	

(*) Esta cifra responde al número de peticiones recibidas, fundamentalmente, por internet.

1.2.1. Expedientes de queja individuales

El Anexo A del informe recoge todos los cuadros de desglose sobre la tramitación de los expedientes de queja individual, de los que se ofrece en este resumen estadístico una selección.

El primero de ellos recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos sustantivos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados o promover una investigación ante las administraciones públicas. Como puede apreciarse, la principal causa de inadmisión viene referida a la falta de indicios, bastantes, que revelen una actuación irregular de la Administración (3.041). Otros motivos habituales se refieren a la ausencia total de actuación administrativa previa, los conflictos entre particulares o los casos en que ya ha intervenido una autoridad judicial.

CUADRO 13

Expedientes de queja individuales. Motivos de no admisión en 2012

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	3.041
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.614
Falta de actuación administrativa previa	1.418
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	1.019
Intervención judicial	760
Sin contestación a solicitud de ampliación de datos	514
Conflicto particular ajeno a la Administración	410
Sentencia firme	223
Solo se solicita información	173
Resuelto sin intervención del Defensor	153
Solo se envía información	132
Carencia de fundamentos	122
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	92
Sin actividad de los poderes públicos	80
Desistimiento	56
Inexistencia de interés legítimo	46
Disconformidad con la legislación vigente	45
Plazo superior a un año	32
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	18
Inexistencia de pretensión	15
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	11
Imposibilidad de contactar con el interesado	11
Perjuicios a terceros	5
Sin contestación a defecto subsanable	5
Interferencia en el mando Defensa Nacional	1
TOTAL	**9.996**

Los dos siguientes cuadros reflejan la tramitación seguida por los expedientes individuales de queja que sí pudieron ser admitidos (6.343), las administraciones involucradas en las diferentes investigaciones y los tipos de conclusión de aquellos expedientes que han podido ser concluidos en el mismo año 2012 (2.705).

CUADRO 14

Expedientes de queja individuales admitidos.
Número de los tramitados ante la Administración en 2012

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	1.932	1.612		3.544
Administración autonómica	652	426	1	1.079
Administración local	598	311	1	910
Fiscal general del Estado	58	81		139
Otras entidades públicas	41	66		107
Varias administraciones	194	101		295
Investigaciones vinculadas a otras investigaciones	161	108		269
TOTAL	**3.636**	**2.705**	**2**	**6.343**

CUADRO 15

Expedientes de queja individuales admitidos y concluidos.
Tipos de conclusión según administraciones en 2012

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado	598	611	157	246	1.612
Administración autonómica	144	143	19	120	426
Administración local	127	125	13	46	311
Fiscal general del Estado	43	10	2	26	81
Otras entidades públicas	51	8	1	6	66
Varias administraciones	53	23	10	15	101
Investigaciones vinculadas a otras investigaciones	33	11	56	8	108
TOTAL	**1.049**	**931**	**258**	**467**	**2.705**

1.2.2. Expedientes de queja agrupados

Al igual que para los expedientes individuales, en los siguientes dos cuadros se detallan, por un lado, las causas de no admisión de los expedientes agrupados de queja y, por otro, las administraciones afectadas por las quejas que sí fueron admitidas (2.612). La mayoría de estas investigaciones se cursaron con la Administración General del Estado.

CUADRO 16	
Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión en 2012	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Varios motivos de no admisión concurrentes	6.374
Disconformidad con la legislación vigente	1.836
Sin indicios de irregularidad administrativa	1.594
Falta de actuación administrativa previa	246
Sólo se envía información	78
Resuelto sin intervención del Defensor	40
TOTAL	10.168

CUADRO 17			
Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2012			
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración Gral. del Estado	241	2.302	2.543
Administración autonómica	38		38
Administración local	6	25	31
TOTAL	285	2.327	2.612

En los cuadros incluidos en el Anexo A del informe se pueden consultar más detalles estadísticos sobre estos expedientes de queja agrupados. En el Anexo B puede consultarse el listado completo de los grupos de quejas gestionados en 2012.

1.2.3. Expedientes de investigación de oficio

La mayor parte de los expedientes de investigación de oficio iniciados a lo largo de 2012 (352) se encontraban aún en tramitación al finalizar el ejercicio (257). Ha de recordarse que un número importante de estas investigaciones tienen por objeto reunir información para elaborar estudios monográficos, lo que habitualmente exige varias peticiones sucesivas de informe, dando lugar además, en muchos casos, a la formulación de recomendaciones y sugerencias.

En otros supuestos, las actuaciones de oficio vienen motivadas por el conocimiento de situaciones que requieren una atención urgente y que requieren, por lo tanto, una respuesta igualmente rápida de la Administración concernida.

CUADRO 18				
Expedientes de investigación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración en 2012				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración Gral. del Estado	77	25		102
Administración autonómica	127	10		137
Administración local	18	50		68
Fiscal general del Estado	1	1		2
Otras entidades públicas	4	2		6
Varias administraciones	30	6	1	37
TOTAL	**257**	**94**	**1**	**352**

Además de este cuadro, en el Anexo A del Informe puede consultarse el detalle sobre las administraciones de destino de estas investigaciones y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el Anexo C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de investigación de oficio iniciados en 2012.

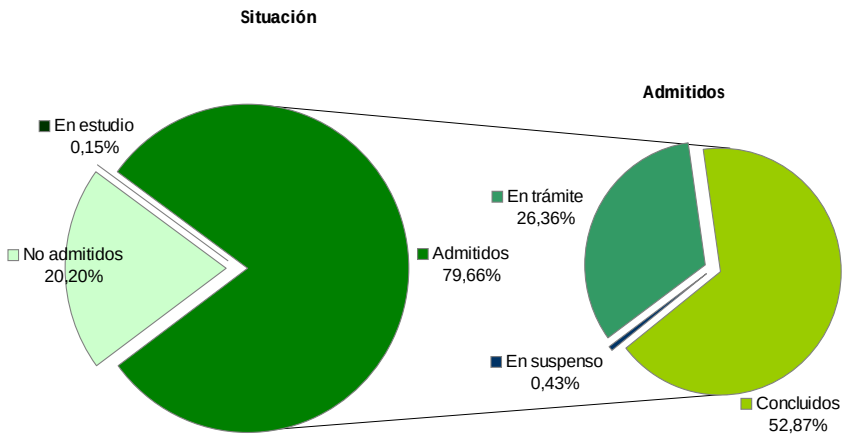
1.3. EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2012

Aquí se recogen los datos relativos a los expedientes de 2011 que no se habían iniciado por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por alguna causa.

CUADRO 19									
Situación de los expedientes de años anteriores									
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Admitidos	En trámite	1.456	18,39	1.208	51,23	210	33,39	2.874	26,36
	Concluidos	4.280	54,07	1.094	46,40	390	62,00	5.764	52,87
	En suspenso	16	0,20	2	0,08	29	4,61	47	0,43
	Total	**5.752**	**72,66**	**2.304**	**97,71**	**629**	**100,00**	**8.685**	**79,66**
No admitidos		2.148	27,13	54	2,29			2.202	20,20
	Total	**2.148**	**27,13**	**54**	**2,29**			**2.202**	**20,20**
En estudio (a 31 dic.)		16	0,20					16	0,15
	Total	**16**	**0,20**					**16**	**0,15**
TOTAL GENERAL		**7.916**	**100,00**	**2.358**	**100,00**	**629**	**100,00**	**10.903**	**100,00**

GRÁFICO 5

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



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

1.4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados e investigación de oficio, durante el año 2012, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas que figuran a continuación, clasificadas en admitidas, rechazadas y pendientes de contestación.

CUADRO 20

Resoluciones formuladas durante 2012

RESOLUCIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	60	21	112	193
Sugerencias	64	32	104	200
Recordatorios de deberes legales				141
Advertencias				14
TOTAL	**124**	**53**	**216**	**548**

CUADRO 21				
Recomendaciones por Administración de destino a 31 de diciembre de 2012				
ADMINISTRACIÓNES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	30	13	62	105
Administración autonómica	19	5	32	56
Administración local	8	1	12	21
Fiscal general del Estado			1	1
Otras entidades públicas	3	2	5	10
TOTAL	60	21	112	193

CUADRO 22				
Sugerencias por Administración de destino a 31 de diciembre de 2012				
ADMINISTRACIÓNES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	29	13	31	73
Administración autonómica	13	8	22	43
Administración local	21	10	48	79
Otras entidades públicas	1	1	3	5
TOTAL	64	32	104	200

En el Anexo A de este informe pueden consultarse diversos cuadros que recogen los recordatorios de deberes legales y las advertencias que se han formulado en 2012. Igualmente se pueden consultar allí sendos cuadros sobre la evolución de las recomendaciones y las sugerencias de ejercicios anteriores.

1.5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para concluir la información de carácter estadístico del presente capítulo, y así dar una visión más completa de la actividad desarrollada por la Institución, se ofrecen a continuación una serie de datos sobre la atención prestada al ciudadano a lo largo de 2012, bien de carácter presencial o bien por medio de diversos soportes telemáticos. Por lo que se refiere a la atención al ciudadano, presencial o telefónica, los datos que figuran en el cuadro siguiente muestran un ligero incremento de la atención presencial y más destacado en la atención telefónica.

CUADRO 23

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2012 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2011

LLAMADAS Y VISITAS PRESENCIALES	2012	2011
Atención presencial	3.375	3.234
Teléfono	9.161	7.916
Línea 900	5.435	5.275
TOTAL	**17.971**	**16.425**

CUADRO 24

Visitas al portal del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es). Año 2012

VISITAS AL PORTAL INSTITUCIONAL	2012	2011
Visitas	531.406	241.114
Páginas visitadas	8.758.409	2.588.931

CUADRO 25

Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo. Año 2012

DESGLOSE DE VISITAS	VISITAS	PÁGINAS VISITADAS
defensordelpueblo.es	490.339	8.337.026
mnp.defensordelpueblo.es	12.939	321.225
enclase.defensordelpueblo.es	12.024	21.383
concursodibujos.defensordelpueblo.es	10.316	52.128
estadisticas.defensordelpueblo.es	3.851	8.247
biblioteca.defensordelpueblo.es	1.104	15.246
premioddhh.defensordelpueblo.es	362	973
newsletter.defensordelpueblo.es	471	2.181
Total	**531.406**	**8.758.409**

1.6. PRESUPUESTO 2012

1.6.1. Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2012

El *Boletín Oficial de Estado* número 156, de 30 de junio de 2012, publicó la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuesto Generales del Estado para el año 2012, en la que la dotación presupuestaria del Defensor del Pueblo para ese ejercicio ha ascendido a la cantidad de 14.492.900 €.

CUADRO I	
Desglose presupuestario por capítulos del Defensor del Pueblo. Año 2012	
PRESUPUESTO 2102	**CANTIDAD (€)**
CAPÍTULO I	12.044.500,00
CAPÍTULO II	2.448.400,00
TOTAL PRESUPUESTO 2012	**14.492.900,00**

Siendo su desglose presupuestario por artículos el que se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO II		
Desglose presupuestario por artículos del Defensor del Pueblo. Año 2012		
PRESUPUESTO 2102		**CANTIDAD (€)**
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL		
Artículo 10	Altos Cargos	444.000,00
Artículo 12	Funcionarios	8.817.800,00
Artículo 13	Laborales	6.590,00
Artículo 14	Otro personal (seguridad y comunicaciones)	387.600,00
Artículo 15	Incentivos al rendimiento	5.000,00
Artículo 16	Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.383.510,00
TOTAL CAPÍTULO I		**12.044.500,00**
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS		
Artículo 20	Arrendamientos	34.000,00
Artículo 21	Reparaciones, mantenimientos y conservación	377.500,00
Artículo 22	Material de oficina, suministros, comunicaciones y otros gastos	1.656.900,00
Artículo 23	Indemnizaciones por razón del servicio	257.000,00
Artículo 24	Gastos de publicaciones	70.000,00
Artículo 27	Compras, suministros y otros gastos	53.000,00
TOTAL CAPÍTULO II		**2.448.400,00**
TOTAL PRESUPUESTO 2012		**14.492.900,00**

1.6.2. Evolución interanual 2009–2012

Durante los últimos cuatro años, desde 2009 a 2012, la evolución presupuestaria interanual ha sido la que se refleja a continuación.

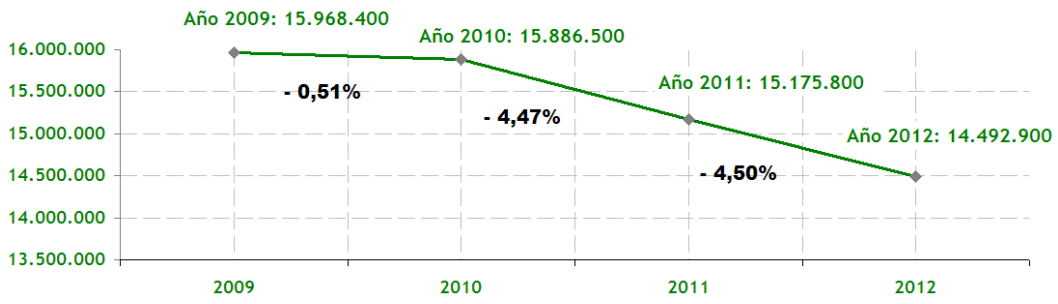
CUADRO III

Evolución presupuestaria interanual. Período 2009–2012

	2009	% INCREMENTO	2010	% INCREMENTO	2011	% INCREMENTO	2012
CAPITULO I+II	15.968.400,00	**-0,51**	15.886.500,00	**-4,47**	15.175.800,00	**-4,50**	14.492.900,00

GRÁFICO I

Evolución presupuestaria interanual. Período 2009 – 2012

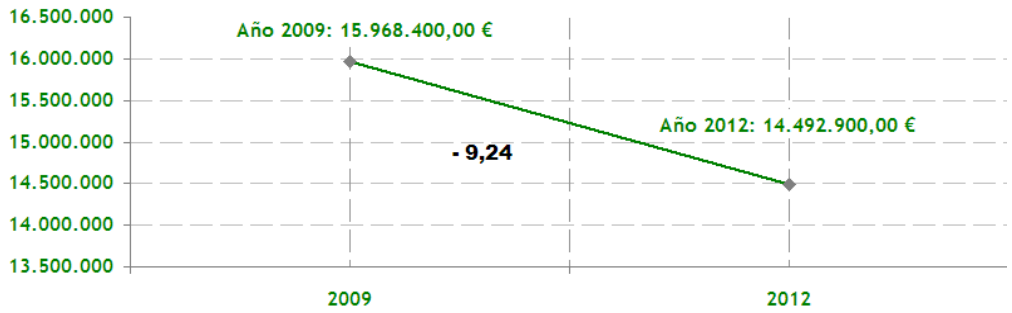


El porcentaje global de evolución presupuestaria durante los últimos cuatro años, desde 2009 a 2012, ha sufrido un decremento del 9,24%, tal y como se muestra en el cuadro y gráfico.

CUADRO IV		
Evolución presupuestaria global. Periodo 2009 – 2012		
2009	2012	% INCREMENTO
15.968.400 €	14.492.900 €	**-9,24**

GRÁFICO II

Evolución presupuestaria global. Periodo 2009 – 2012



1.6.3. Ejecución presupuestaria

Se indica a continuación la ejecución presupuestaria a fecha de cierre del ejercicio 2012. Este cuadro proyecta sobre la dotación final de cada capítulo y artículo del presupuesto el total de los pagos realizados, los pagos pendientes y los remanentes presupuestarios, que tienen como destino último la cuenta de remanentes de las Cortes Generales.

El nivel de ejecución presupuestaria se ha aproximado a la dotación final recibida en los distintos capítulos y artículos, con excepción de lo relativo a los gastos de personal, con una ejecución menor que en el resto. Se ha procedido a suprimir la percepción de gastos de representación, dietas u otras indemnizaciones por razón del servicio, tanto para los altos cargos como para el personal de la Institución, a reducir los vehículos oficiales, así como a amortizar plazas que por jubilación u otras causas hubieran quedado vacantes.

CUADRO V					
Ejecución presupuestaria. Año 2012					
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2012		DOTACIÓN FINAL	PAGOS REALIZADOS	PAGOS PENDIENTES	REMANENTES
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL					
Artículo 10	Altos Cargos	444.000,00	291.268,28	0,00	152.731,72
Artículo 12	Funcionarios	8.817.800,00	7.748.431,83	0,00	1.069.368,17
Artículo 13	Laborales	6.590,00	0,00	0,00	6.590,00
Artículo 14	Otro personal (seguridad y comunicaciones)	387.600,00	346.398,80	1.500,00	39.701,20
Artículo 15	Incentivos al rendimiento	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Artículo 16	Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.383.510,00	1.912.934,37	206.883,06	263.692,57
TOTAL		12.044.500,00	10.299.033,28	208.383,06	1.537.083,66
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS					
Artículo 20	Arrendamientos	36.142,89	35.983,15	159,74	0,00
Artículo 21	Reparaciones, mantenimientos y conservación	398.601,04	342.441,66	45.190,74	10.968,64
Artículo 22	Material de oficina, suministros, comunicaciones y otros gastos	1.700.032,76	1.198.177,91	366.573,94	135.280,91
Artículo 23	Indemnizaciones por razón del servicio	169.815,99	141.244,79	0,00	28.571,20
Artículo 24	Gastos de publicaciones	81.683,41	1.127,46	80.555,95	0,00
Artículo 27	Compras, suministros y otros gastos	62.123,91	38.461,48	20.985,36	2.677,07
TOTAL		2.448.400,00	1.757.436,45	513.465,73	177.497,82
TOTAL PRESUPUESTO		14.492.900,00	12.056.469,73	721.848,79	1.714.581,48

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Las recomendaciones y las sugerencias constituyen una de las herramientas principales en el trabajo del Defensor del Pueblo. Con ellas culmina una parte importante de sus investigaciones, bien sea a partir de las quejas presentadas por los ciudadanos, bien por las investigaciones iniciadas por la propia Institución. En cualquiera de esos casos, una vez diagnosticado un determinado problema, tras recabar información de la Administración afectada, el Defensor del Pueblo procede a formular ante ella una recomendación o una sugerencia, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de su decisión al respecto.

En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con una descripción de cada una, incluyendo los textos, así como el estado de respuesta por parte de la Administración afectada, a fecha del cierre de 31 de diciembre de 2012. En el presente capítulo se ofrece una valoración general de esas resoluciones, sin perjuicio de las referencias detalladas que se realizan en la Parte III al hilo del tratamiento de las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas.

La primera apreciación es cuantitativa: **a lo largo de 2012 la Institución ha formulado 193 recomendaciones y 200 sugerencias** (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En ambos casos es mayor el número de ellas formuladas ante la Administración General del Estado, con un total de 105 recomendaciones y 73 sugerencias, respectivamente, mientras que ante la Administración autonómica han sido 56 y 43. En los apartados estadísticos puede consultarse el detalle de estas cifras.

A continuación se pasa a destacar las recomendaciones y sugerencias formuladas a lo largo de 2012, clasificadas en tres apartados distintos, según el contexto en que fueron planteadas: la tramitación ordinaria de los expedientes de queja y de investigación de oficio, las que son resultado del estudio de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y las surgidas en la elaboración de los informes monográficos.

2. 1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LA TRAMITACIÓN ORDINARIA DE LOS EXPEDIENTES

Al destacar recomendaciones entre las 193, es oportuno empezar por aquellas que son más importantes por su contenido y por la especial atención de que han sido objeto durante 2012. Entre ellas cabe mencionar en un primer lugar la **Recomendación 125/2012, de 11 de octubre, formulada al Ministerio de Justicia,** sobre los **derechos de las víctimas del terrorismo,** y que fue plenamente aceptada. Se trata, de hecho, de un complejo de recomendaciones, que incluye distintos grupos de ellas, desde unas de tipo **generales** a otras **procesales, penitenciarias** y **de función pública.**

En el primer grupo, de tipo **generales,** se recomendaba, en resumen, lo siguiente:

1ª) Que se dote a las víctimas del terrorismo de un **tratamiento específico en el Estatuto de la Víctima.**

2ª) Que se establezca un **"sistema permanente de comunicación",** con todas las víctimas del terrorismo, para que estas conozcan las decisiones de ámbito general que se adoptan en materia antiterrorista y tengan voz ante las administraciones con respecto a las cuestiones que les afectan.

3ª) Que el Estado ejercite todas las **acciones civiles** que sean posibles contra los autores de delitos de terrorismo con posterioridad a subrogarse en los derechos de las víctimas.

4ª) Que el Estado refuerce las acciones que lleva a cabo para **evitar la impunidad de los delitos de terrorismo,** e impida en la medida de lo posible la prescripción.

5ª) Que se iguale el trato en materia de **indemnizaciones** a todas las víctimas del terrorismo.

6ª) Que los exiliados por causa del terrorismo gocen de **reconocimiento y plenitud de derechos,** con especial atención a los derechos electorales.

7ª) Que se refuercen las acciones de **apoyo educativo** a las víctimas del terrorismo en todos los niveles de enseñanza.

Sobre aspectos **procesales,** se hicieron las siguientes recomendaciones:

8ª) Que se informe a las víctimas de **celebración de vistas,** ayuda para asistir a los procesos penales.

9ª) Que las víctimas del terrorismo tengan la **condición de parte** en el ámbito de la jurisdicción penitenciaria, cuando deba adoptarse una decisión con respecto al autor del delito.

10ª) Que las asociaciones de víctimas del terrorismo puedan ejercitar la **acusación popular.**

11ª) Que las víctimas del terrorismo estén **exentas** del pago de las **costas procesales.**

Las recomendaciones de orden **penitenciario** fueron las siguientes:

12ª) Que las víctimas del terrorismo sean informadas de la **situación penitenciaria del autor del delito.**

13ª) Que las víctimas del terrorismo sean **oídas** con carácter previo a la adopción por la Administración penitenciaria de cualquier medida relativa a la clasificación del autor del delito.

14ª) Que el **arrepentimiento** del autor del delito, manifestado por escrito, sea presupuesto para cualquier medida que mejore su situación penitenciaria y que tal arrepentimiento se objetive también mediante la colaboración con las autoridades en el esclarecimiento de los delitos que hubiera cometido o de los que tuviera conocimiento.

Y, por fin, las recomendaciones relativas a la **función pública** fueron las dos siguientes:

> 15ª) Que se adopten **medidas específicas en las pruebas de acceso** a la función pública, de acuerdo con la línea establecida sobre derechos laborales de las víctimas del terrorismo en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
>
> 16ª) Que se garantice un **trato efectivo igualitario** a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad víctimas del terrorismo en materia de honores y condecoraciones.

En la línea de la preocupación que tiene esta Institución por la transparencia, el acceso a la información pública y buen gobierno, y la lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, que responden a una situación y a una necesidad social evidente, el Defensor del Pueblo formuló al Ministerio de Justicia la **Recomendación 89/2012, de 23 de agosto, sobre el «despilfarro» del dinero público** y su tipificación penal. Esta recomendación amplía la ya formulada en noviembre de 2011 sobre el mismo asunto y se adoptó al hilo de los proyectos de reforma legislativa en marcha. En concreto, se trataría de ir más allá de la tipificación de la falsedad contable en sus diversas formas. La Recomendación se formuló en los siguientes términos:

> «Que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas que tenga a bien considerar para extender la tipificación relativa a las cuentas públicas prevista en el proyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, a otras conductas dolosas relativas a decisiones sobre el gasto público tales como: la iniciación de proyectos sin las sucesivas dotaciones presupuestarias necesarias así como su correspondiente evaluación de rentabilidad social».

Una tercera recomendación especialmente singular fue formulada en los últimos días de 2012, y tenía como inmediata motivación la honda preocupación social suscitada por la tragedia acaecida en las instalaciones del complejo Madrid Arena, el 1 de noviembre, y la exigencia de redoblar los esfuerzos para que un suceso como el producido no se pueda repetir en el futuro. Se trata de la **Recomendación 160/2012, de 27 de diciembre, formulada a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP),** solicitando la publicación de un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas por los Ayuntamientos, y que fue inmediatamente aceptada.

Dentro de la constante preocupación del Defensor del Pueblo en materia de **violencia de género,** es de destacar la **Recomendación 141/2012, de 16 de noviembre, sobre evaluación del riesgo en este tipo de violencia.** El origen de esta resolución es una investigación de oficio, iniciada a partir del conocimiento que se tuvo de un caso concreto de violencia contra una mujer, con trágicas consecuencias, a pesar de que se encontraban vigentes una orden de alejamiento del agresor y la prohibición de comunicar con la víctima. Por ello, se recomendó y fue aceptada por la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior la siguiente propuesta:

> «Que por parte de ese departamento se adopten cuantas medidas resulten necesarias para evaluar con más precisión el grado del riesgo de cada caso, adaptándolo a las circunstancias concurrentes, con un seguimiento pormenorizado de la aplicación de estas medidas en cada situación concreta, procediendo a su revisión cuando ello proceda, todo ello con el fin de adecuar las medidas preventivas a las circunstancias particulares, en evitación de situaciones como la que provocó el fallecimiento de doña (...)».

Otras recomendaciones destacadas fueron dirigidas a la garantía del ejercicio del **derecho fundamental de reunión.** En un caso, a partir de una queja presentada ante el Defensor del Pueblo, la Institución recomendó a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias que ponderara de manera especialmente cuidadosa los límites a aquel derecho, estableciendo únicamente las restricciones o modificaciones de itinerario de una manifestación en aquellos casos en los que existan razones fundadas y no meras sospechas de alteración real del orden público, en el sentido que a este concepto jurídico ha venido dando la jurisprudencia constitucional **(Recomendación 49/2012, de 10 de mayo).** La otra Recomendación fue formulada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, ante otro caso concreto, señalando la conveniencia de no adoptar medidas policiales que supongan una injerencia en el derecho de reunión pacífica y manifestación **(Recomendación 157/2012, de 20 de diciembre).**

Una parte importante de las recomendaciones tuvieron por objeto la protección de los **derechos de las personas con discapacidad.** Algunas de ellas tienen que ver con el acceso a la educación, bien abogando por la adaptación de las pruebas de acceso a las universidades de Madrid para los alumnos con dislexia (156/2012), o bien para el establecimiento de criterios para las adaptaciones curriculares a favor de alumnos de la Universidad Complutense de Madrid afectados de discapacidad (75/2012). Otras se relacionan con cuestiones médicas, como la formulada ante el Servicio Cántabro de Salud, para que se preste directamente, y **se asuma como integrada en la cartera de servicios, la atención bucodental en los procedimientos que afecten a personas con discapacidad** y que deban realizarse con anestesia general en centros hospitalarios (Recomendación 124/2012, de 2 de octubre). Otro grupo de recomendaciones vinculadas a las personas con discapacidad tiene relación con la agilización de los expedientes en la tramitación de **valoración del grado de dependencia** (15/2012 y 162/2012), la información a los solicitantes de valoración de la situación de dependencia que no reúnan el requisito de residencia mínima en la fecha de presentación de la solicitud (65/2012), o la facilitación de las tarjetas de aparcamiento de personas con discapacidad en Cádiz (1/2012). Cabe mencionar igualmente la recomendación que incide en la información sobre los espacios reservados para personas con discapacidad en las webs de venta de entradas a través de internet (55/2012 y 158/2012), así como otra referida a las condiciones para la ubicación de personas con discapacidad en el Palacio de Congresos de Madrid (132/2012).

Destacan las recomendaciones relacionadas con la seguridad y que, por tanto, han sido formuladas ante el Ministerio del Interior. Cabe destacar la que se propone erradicar los **controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales** (Recomendación 17/2012, de 31 de enero), o la correcta interpretación de la circular relativa a los supuestos de “detención cautelar” (16/2012). También destacan las recomendaciones relativas a la identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (155/2012 y 161/2012).

Otro colectivo vulnerable, como lo es el de las personas que se encuentran cumpliendo pena de privación de libertad en **centros penitenciarios,** ha sido motivo de diversas recomendaciones. La mayoría de ellas tiene que ver con aquellos derechos que los reclusos mantienen como cualquier otro ciudadano, a pesar de sufrir reclusión, como es la protección de sus datos personales y los de sus familiares (Recomendación 2/2012, de 12 de enero). También han sido motivo de recomendaciones respecto al mecanismo de concesión de salidas extraordinarias de los reclusos, en las que se incluyen las destinadas a consultas médicas (76/2012), las medidas de seguridad en las literas de los centros penitenciarios (51/2012) o las condiciones en que se producen sus traslados (3/2012).

Entre las recomendaciones que afectan a **ciudadanos extranjeros** hay que empezar por mencionar aquellas que tienen por objetivo mejorar el trato que se les da en la frontera, bien para evitar la forma indiscriminada con que se les impide en ocasiones la entrada (Recomendaciones 77/2012, de 12 de julio, y 154/2012, de 4 de diciembre), bien **para asegurar que los procedimientos de expulsión se hagan con todas las garantías** y tras la notificación a la persona legitimada, pudiendo disponer esta del tiempo suficiente para recurrir (154/2012). También varias recomendaciones han tenido por objeto la supervisión de los servicios que ofrecen los **Consulados españoles en el extranjero:** se recomendó que se impartieran instrucciones para que en los visados solicitados por la pareja de un ciudadano miembro de un país de la Unión Europea no se exija certificación de las autoridades del país de origen acreditativa de la estabilidad de la relación de pareja (70/2012), o para que en la tramitación de los visados de reagrupación familiar no se requiera a los solicitantes que aporten copia del informe de adecuación de la vivienda del reagrupante (83/2012). Y en un sentido distinto, pues en este caso se trataba de españoles en el extranjero, se recomendó que en la tramitación de los expedientes de traslado de españoles condenados en el extranjero se incluya una hoja de observaciones elaborada por el personal del Consulado, en la que puedan anotarse cuestiones relevantes para la agilización del traslado (52/2012).

Varias recomendaciones tienen características que puede parecer que tienen un menor calado, pero que afectan a la vida cotidiana de una gran parte de la ciudadanía. Muchas de ellas afectan a sus **obligaciones tributarias,** con distintos sentidos: sobre la constancia de los datos y documentos aportados por los ciudadanos para confeccionar su **declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el Servicio de Cita Previa** (Recomendación 24/2012, de 7 de marzo); para hacer constar que las devoluciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se realicen en una cuenta del obligado tributario o de su representante legal autorizado (29/2012); para la modificación de la redacción de la diligencia de embargo de la renta arrendaticia, los mecanismos establecidos para proceder al pago así como las consecuencias de su incumplimiento (30/2012); para la concreción de los medios de prueba que pueden aportar los ciudadanos con el fin de acreditar que su vivienda cumple los requisitos exigidos en la normativa vigente para ser considerada como habitual (68/2012), y la adopción de los medios para el cobro de las deudas pendientes de los obligados tributarios, evitando perjuicios a los inquilinos de los inmuebles arrendados, que no tienen responsabilidad alguna respecto a dichas deudas (135/2012). Cabe señalar que buena parte de ellas no han sido acogidas positivamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Igualmente, en este sentido de recomendaciones que afectan a la vida cotidiana de una gran parte de los ciudadanos, cabe mencionar la formulada a la Sociedad Estatal **Correos y Telégrafos,** S. A., sobre el control del peso de envíos postales antes de su entrega al destinatario (22/2012); al Instituto Nacional del **Consumo,** sobre el ejercicio de su legitimación para formular la acción judicial de cesación para declarar nula, por abusiva, la cláusula del contrato de transporte de una compañía aérea que autoriza a no reembolsar al pasajero el importe de un billete no utilizado cuando no se ha realizado el otro trayecto contratado (121/2012); al Instituto Nacional del Consumo, sobre el cobro por parte de los operadores a los usuarios por facilitar código para liberar los terminales móviles (146/2012). En el ámbito bancario, se formularon dos recomendaciones, ante el Ministerio de Economía y Competitividad y ante el Banco de España, para la **ampliación del horario establecido por los bancos para efectuar los ingresos** (147 y 148/2012). Y una variante específica fue la recomendación dirigida al Ayuntamiento de Córdoba, sobre el horario establecido por las entidades bancarias para el pago de los recibos del agua (81/2012).

En este mismo sentido de recomendaciones que pueden tener un impacto más cotidiano, cabe mencionar la **recomendación 23/2012, de 7 de marzo, formulada a la Secretaría General de Universidades** del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el fin de establecer los plazos mínimos para que los alumnos universitarios puedan concurrir a la oferta de plazas de todas las universidades en las dos fases de admisión. Y más concreta, la formulada a la Confederación Hidrográfica del Tajo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre concesiones de agua para abastecimiento de las localidades que tienen previsto un crecimiento urbanístico (133/2012).

Varias recomendaciones fueron formuladas con la finalidad de mejorar el **acceso de los solicitantes de documentación a distintos registros civiles.** Para la efectiva reducción de los tiempos de resolución de los distintos recursos interpuestos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado (Recomendación 69/2012, de 27 de junio), por un lado, mientras que en el ámbito autonómico hay que mencionar varias recomendaciones destinadas a establecer la cita previa, telefónica y telemática, de los solicitantes de documentación en el Registro Civil de Barcelona (72/2012); los de Torrejón de Ardoz (78/2012), Getafe (79/2012) y Collado Villalba (84/2012) (Madrid).

En el ámbito local es muy frecuente que el Defensor del Pueblo reciba quejas de ciudadanos por la falta de control, por parte de las autoridades, de la **contaminación acústica.** Consecuentemente, muchas recomendaciones han ido en este sentido: ante el Ayuntamiento de Madrid, sobre ruidos vecinales, foco de ruido y molestias a los vecinos (Recomendación 19/2012, de 6 de febrero); el Ayuntamiento de Móstoles (Madrid), sobre la inactividad ante denuncias y mediciones acústicas no actualizadas (20/2012); el Ayuntamiento de Orihuela (Alacant/Alicante), para que procure el bienestar de los vecinos, también durante las fiestas (21/2012); el Ayuntamiento de Cobisa (Toledo), para que procure el bienestar de los vecinos y progrese hacia una concepción de la celebración de las fiestas adecuada a la sociedad actual, vigilando los excesos acústicos y su control horario (61/2012). También en este sentido, y de una forma más general, se formularon sendas recomendaciones a la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre la prevención y control de fuentes de contaminación acústica en concreto (90/2012) y sobre la actuación municipal en las actividades molestas, más en general (92/2012).

2.2. RECOMENDACIONES RESULTADO DEL ESTUDIO DE LAS SOLICITUDES DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

La institución del Defensor del Pueblo, en el año 2012, no ha interpuesto ningún recurso de inconstitucionalidad, ni de amparo, ante el Tribunal Constitucional, aunque las miles de solicitudes ciudadanas en este sentido han sido objeto de un riguroso estudio jurídico-constitucional previo a la resolución de cada una de ellas. Precisamente, **el análisis de varias de las disposiciones legales puestas en cuestión en esas solicitudes dio pie a formular una serie de recomendaciones encaminadas a paliar los efectos de la normativa o a reforzar su encaje constitucional.** Estas recomendaciones de mejora o adaptación normativa son resumidas a continuación y hacen referencia a varios preceptos singulares del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, y del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

En relación con el **Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones,** fueron formuladas **cinco recomendaciones** (compendiadas en una sola referencia de expediente) al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en los siguientes términos:

> 1ª. «Que se adopten las medidas complementarias necesarias que aseguren la coherencia global del Sistema Nacional de Salud, de modo que se produzca el **acceso efectivo a la protección de la salud para colectivos en situación vulnerable,** que han quedado excluidos del concepto de asegurado o beneficiario, con objeto de garantizar el cumplimiento por parte de las administraciones de la obligación que les compete en materia de protección de la salud pública.»
>
> 2ª. «Que se dicten instrucciones acordadas en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con el fin de habilitar la **adecuada atención de aquellas personas con padecimientos graves,** para evitar la posible responsabilidad de España por el incumplimiento de obligaciones internacionales, entre otras, las derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y otros instrumentos que establecen obligaciones positivas.»
>
> 3ª. «Que por ese Ministerio, en coordinación con las autoridades competentes en materia de servicios sociales, se adopten las medidas oportunas para **asumir la totalidad del coste del transporte sanitario no urgente, en aquellos supuestos de pacientes sometidos a tratamientos periódicos y de larga duración,** cuya efectividad exige frecuentes desplazamientos a centros hospitalarios en medios de transporte sanitario, y que acrediten insuficiencia de medios económicos.»
>
> 4ª. «Que, asimismo, se valore la necesidad de **revisar el nuevo sistema de fijación de precios para medicamentos financiados,** dado que la nueva regulación contenida en el citado Real Decreto-ley 16/2012, permite comercializar un medicamento a precio libre en tanto se decida el precio de financiación, lo que supone en la práctica que todos los medicamentos innovadores, así como las últimas alternativas para las enfermedades más graves, estarían a disposición solo de quienes tengan mayores recursos para pagarse íntegramente el tratamiento, lo que puede no ser conforme con el principio de equidad.»

5ª. «Que, finalmente, se valore la conveniencia de elaborar una **nueva regulación en materia de prescripción de medicamentos para indicaciones diferentes a las autorizadas,** habida cuenta de los peligros que encierra la posibilidad de abrir esta vía con carácter general, ya que ello supone, en la práctica, investigar con pacientes en indicaciones que no han sido suficientemente evaluadas y carecen, por tanto, de las garantías éticas y legales de los adecuados ensayos clínicos» **(Recomendación 82/2012, de 20 de julio).**

Con motivo del examen del **Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con respecto a las medidas de contención de gastos de personal relativas a las retribuciones del personal al servicio del sector público,** el Defensor del Pueblo formuló, en primer lugar, dos recomendaciones **a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas,** sobre el devengo de la paga extra suprimida correspondiente al mes de diciembre de 2012, en los siguientes términos:

«Que se interpreten las previsiones del real decreto-ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional a que antes se ha hecho referencia, **restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida**».

«Que se **concrete el destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria** o equivalente en ejercicios futuros, habilitando fórmulas adicionales a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, de modo que puedan beneficiarse de tales retornos la totalidad de empleados públicos afectados por la medida» **(Recomendación 126/2012, de 15 de octubre).**

En segundo lugar, se formuló **a la Secretaría de Estado de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula la Renta Activa de Inserción,** las siguientes recomendaciones:

«Determinar en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula la Renta Activa de Inserción, en qué supuestos se considera que se ha producido la salida del extranjero y, de lo contrario, **qué salidas al extranjero no implican la interrupción de la inscripción de los interesados como demandantes de emple**o**.** Dicha regulación puede seguir los criterios establecidos en la instrucción sexta de las Instrucciones Provisionales para la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, emitida en su día por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Incluir en las guías informativas de acceso al programa de renta activa de inserción realizadas por el Servicio Público de Empleo Estatal todas las causas anteriormente reseñadas.

Detallar en las referidas guías los supuestos en los que los perceptores de la Renta Activa de Inserción pueden trasladarse al extranjero, sin que ello suponga la extinción de la ayuda contemplada.

Extender a las personas discapacitadas la excepción prevista a favor de otros colectivos, del requisito contemplado en la letra c) del apartado primero del artículo 2 del Real Decreto 1369/2006.

Para el caso de que no se acepte la anterior recomendación, excepcionar del requisito de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, a determinados grupos de personas discapacitadas con dificultades severas de acceso al mercado de trabajo, por razón de edad, género o tipo e intensidad de la discapacidad» **(Recomendación 127/2012, de 15 de octubre).**

La **modificación de la Ley de Dependencia en materia de prestaciones, atrasos y protección de los cuidadores no profesionales,** motivó otra serie de recomendaciones. En primer lugar las formuladas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los siguientes términos:

«Que proceda a la **revisión del sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar,** en línea con la propuesta de revisión formulada por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con vistas a asegurar la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Sistema de la Seguridad Social en aquellos casos en los que, por falta de capacidad económica, los interesados no puedan hacer frente al pago de las cuotas del correspondiente convenio especial».

Dicha revisión debería contemplar medidas de apoyo a la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Sistema de la Seguridad Social, tomando en consideración posibles situaciones de dificultad derivadas de circunstancias como la edad, las cargas familiares o el historial previo de cotización.

Introducir en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 las previsiones que resulten necesarias para la efectividad de estas recomendaciones» **(Recomendación 128/2012, de 15 de octubre).**

Por otro lado**, se formularon las siguientes recomendaciones a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social:**

«Que proceda a la **revisión del sistema de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social de los cuidadores en el entorno familiar,** en línea con la propuesta de revisión formulada por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con vistas a asegurar la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Sistema de la Seguridad Social en aquellos casos en los que, por falta de capacidad económica, los interesados no puedan hacer frente al pago de las cuotas del correspondiente convenio especial.

Dicha revisión debería contemplar medidas de apoyo a la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Sistema de la Seguridad Social, tomando en consideración posibles situaciones de dificultad derivadas de circunstancias como la edad, las cargas familiares o el historial previo de cotización.

Introducir en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 las previsiones que resulten necesarias para la efectividad de estas recomendaciones» (**Recomendación 129/2012, de 15 de octubre).**

Las recomendaciones, con su fundamentación completa, están recogidas en el anexo E.1 de este informe.

2.3. RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS INFORMES MONOGRÁFICOS

Además de los informes de gestión presentados cada año ante las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo elabora periódicamente **informes específicos** sobre cuestiones que requieren de un estudio monográfico. En 2012 han sido concluidos y entregados tres de estos informes monográficos, cuya descripción general se ofrece en este apartado de la memoria anual. Por motivos ajenos a la Institución, estos estudios especiales no han podido ser objeto de comparecencia y debate en sede parlamentaria, trámite que se producirá a lo largo de 2013.

Cada informe ha generado una serie de recomendaciones que son reseñadas tras una descripción general del mismo.

2.3.1. Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo

Con la elaboración del informe monográfico *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, entregado a las Cortes el 25 de enero de 2012, la Institución se propuso dar una respuesta a la situación de miles de ciudadanos que, como consecuencia de la crisis económica, el desplome de los precios inmobiliarios y el desempleo, no pueden afrontar el pago de sus hipotecas.

El informe empezaba por abordar los conflictos reflejados en las quejas que había ido recibiendo la Institución, además de exponer las actuaciones realizadas en estas materias. Concluía con 20 recomendaciones encaminadas a que los poderes públicos impulsen soluciones prácticas y urgentes a un problema cuya última consecuencia es el empobrecimiento social y el riesgo de exclusión para miles de personas y familias.

Según datos del Banco de España, el endeudamiento de las familias en relación con la renta disponible ha sido creciente hasta la crisis de 2008. **El 90 por ciento del endeudamiento familiar procede de la financiación de inversiones en activos inmobiliarios,** es decir, fundamentalmente, los préstamos y créditos hipotecarios.

Tal y como explica el informe, ese crédito hipotecario es precisamente la principal fuente de ganancias de la banca española, que diseña y comercializa los productos a través de campañas publicitarias y predispone el contenido de las escrituras hipotecarias. Es por ello que la banca debería siempre evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de ofrecer préstamos por encima de la capacidad de reembolso.

La crisis del sistema ha propiciado que algunas entidades de crédito se hayan beneficiado de unas medidas excepcionales consistentes en ayudas públicas, que han desbordado las previsiones legales, pero que se admiten como un mal necesario para que no

se produzca un colapso. Por ello, el informe apuntó que, con el fin de **equilibrar el sistema**, y para hacerlo más justo, reparando los excesos y restaurando la equidad, la situación actual requiere **extender los beneficios que ya recibe la banca, al otro lado de la relación, esto es, al cliente sobreendeudado.**

Se trata de dar respuesta a una **situación excepcional** que merece respuestas excepcionales, aunque sea con carácter temporal, hasta que remonte la coyuntura económica. Porque, al igual que la inyección de liquidez a las entidades de crédito está justificada en nombre del interés general afectado, también en la crisis de los particulares hipotecados está en juego la confianza en nuestro sistema financiero.

La Institución recordaba, además, que **la regulación del mercado hipotecario debe respetar el derecho a una vivienda digna y al ejercicio de los derechos constitucionales vinculados.** Por tanto, la protección de estos derechos debe ser tenida en cuenta al interpretar las normas sobre concesión y ejecución de las hipotecas.

En cualquier caso, la Institución se mostró consciente de que toda solución requiere el compromiso y la aceptación de los operadores del sector financiero. **Se recomendó un acuerdo político** asumido por el sector bancario, como la Asociación Española de Bancos (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), que incluya en los casos necesarios, y entre otras medidas, una moratoria en el pago de las hipotecas y la flexibilización de las cuotas, así como la posibilidad de establecer un sistema de pago con carencia de amortización del capital que haga la cuota asumible. Se trataría de una reestructuración de la deuda que generaría más negocio para la banca, pues podría cobrar más y durante más tiempo. Además, existen precedentes en los que ante situaciones menos graves se ha alcanzado un acuerdo político asumido por la industria bancaria con buenos resultados, como tuvo lugar en su día con respecto a las tasas de intercambio fijadas unilateralmente por las redes de tarjetas, que eran desproporcionadas.

Asimismo, el informe señalaba otro grupo de posibles soluciones que podrían acompañar a la moratoria, que pasarían por la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo, se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

Por otra parte, el informe abordaba como **una posible solución una nueva regulación de la dación en pago en las hipotecas y así quedar liberado de la deuda.**

No obstante, y del mismo modo que cuando el mercado inmobiliario estaba al alza se reguló la hipoteca inversa, por la que las personas mayores de 65 años cedían su vivienda a los bancos a cambio de una renta o de una indemnización, no debería haber problema para buscar hoy soluciones para quienes se encuentran sin recursos y no pueden hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias y, aunque pierdan su vivienda, van a seguir debiendo dinero al banco.

En esta línea, la Institución consideró que **tanto la vivienda habitual como el local de negocio único o familiar deberían recibir una protección extraordinaria en una ejecución hipotecaria,** llegando incluso los casos más extremos a la dación en pago, o buscando soluciones que permitan la continuidad en la vivienda o en el local a través de otras figuras jurídicas que existen en nuestro ordenamiento, como el arrendamiento forzoso.

El informe reclama la regulación de **un procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas, ya sea procesal o extraprocesal. Las familias deberían tener la posibilidad de quedar liberadas de sus deudas tras el concurso, al igual que sucede con**

las empresas. Se han de crear mecanismos que faciliten un acuerdo entre las partes: el objetivo es que el ciudadano sea escuchado, que los acreedores se sienten a negociar, y se evite así la condena a la pobreza e incluso a la exclusión social de miles de cientos de personas.

En una situación de crisis como la actual **el papel del Banco de España es fundamental** para encontrar un equilibrio entre las dos partes de la relación, banco y cliente, pudiendo evitar incluso procesos judiciales. Para ello la primera propuesta es reforzar su independencia frente a las entidades de crédito y que este ejerza una verdadera labor mediadora, pudiendo establecerse como requisito de procedibilidad en las ejecuciones hipotecarias el agotamiento de la vía extrajudicial de mediación.

Por último, conviene resaltar que una de las principales conclusiones de este informe fue la necesidad de **reforzar la protección al hipotecado,** para evitar que se vuelvan a repetir situaciones como la actual y para que se atenúen los efectos más nocivos que se están dando en la actualidad.

Para todo lo anteriormente descrito se formulaba una serie de recomendaciones con **dos tipos de medidas, preventivas y paliativas,** que, en resumen, son las siguientes:

En cuanto a las **recomendaciones de carácter preventivo:**

1) **Mejorar la transparencia.**

2) **Hacer efectivo el asesoramiento técnico,** por parte de:
   - las entidades financieras, que tienen la obligación profesional de informar del contenido técnico de los productos y servicios financieros a los clientes antes de su contratación;
   - los notarios, que tienen encargada la transmisión al cliente de la información financiera de forma comprensible.

3) **Desarrollar la obligación de concesión responsable de crédito.** La obligación de conocer la solvencia del cliente está prevista de forma general en la Ley de Economía Sostenible y, en particular, en la Ley del Crédito al Consumo y la Orden EHA/2899/2011, de 18 de octubre, que desarrolla el contenido de la Ley de Economía Sostenible; pero no están establecidas las consecuencias para las entidades de crédito cuando incumplen sus obligaciones al respecto.

4) La concreción de **restricciones a la práctica generalizada de las entidades bancarias de imponer la contratación de los seguros de protección de préstamos:** en la gran mayoría de los casos no garantizan realmente el pago de los préstamos, dadas las numerosas limitaciones para desplegar la cobertura. También, se ha recomendado que se extremen las cautelas en la interpretación que se efectúa de estas pólizas.

5) Intensificar la **independencia de las sociedades de tasación.**

6) **El intento de acuerdo previo ha de ser un requisito de procedibilidad en las ejecuciones hipotecarias.** Los particulares se quejan, en muchas ocasiones, de la inflexibilidad de la banca para negociar los pagos de la deuda, ya que hay personas que tienen patrimonio pero falta de liquidez, por ello sería deseable que antes de acudir al procedimiento judicial elegido se establezca la obligación de intento de conciliación previa, al igual que existe en otros procesos judiciales.

7) **Ajustar de forma adecuada al momento social la regulación de las hipotecas que afectan a la vivienda habitual y al local de negocio** donde se ejerce la actividad que constituye el medio de vida de los particulares, del resto de su patrimonio, separando el régimen jurídico de estos, cuando se dan en garantía del cumplimiento de un crédito hipotecario.

Por su parte, las **recomendaciones sobre medidas paliativas** son las siguientes:

1) Regulación de un **procedimiento específico para la insolvencia de las personas físicas,** ya sea procesal o extraprocesal, toda vez que la Ley Concursal vigente no ofrece una respuesta adecuada al problema de su endeudamiento, pudiendo quedar liberado de sus deudas tras el concurso al igual que sucede con las empresas.

2) **Mejorar el sistema de subastas** recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3) Medidas extraordinarias que permitan a los **deudores de buena fe que han perdido sus inmuebles,** vivienda habitual o local de negocio donde ejercen su actividad económica, continuar utilizando los mismos mediante un precio asumible, buscando su recuperación económica e integración social. Otras fórmulas jurídicas que garanticen a los deudores el derecho a una vida digna (arrendamiento forzoso, *leasing*, derecho de habitación, retroventa, etc.).

4) **Limitación de los gastos en caso de mora.** Por imperativo legal se deberían limitar estos gastos para el deudor de buena fe que únicamente hacen crecer la deuda desproporcionadamente.

5) Limitación de los intereses moratorios.

6) Acuerdo político asumido por el sector bancario, a través de organismos representativos, como la Asociación Española de Bancos y la Confederación Española de Cajas de Ahorro, incluyendo una **moratoria en el pago de las hipotecas y flexibilización de cuotas,** así como la posibilidad del establecimiento de un sistema de pago con carencia de amortización de capital haciendo la cuota asumible.
Otro elenco de posibilidades que podría acompañar a la moratoria sería la supresión de tasas, costas, moderación de cláusulas penales, o la paralización del devengo de intereses durante el proceso, que coadyuven a superar las dificultades para atender los créditos pendientes de pago. Del mismo modo se podría permitir el pago del capital antes que los intereses, lo que conllevaría la reducción de la deuda que genera obligaciones accesorias.

7) Aprobación por parte de las entidades de crédito de un **reglamento interno de comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios,** según un modelo de código de conducta aprobado por el Gobierno. El artículo 37 de la Ley de Competencia Desleal se refiere al fomento por parte de la Administración y de las asociaciones profesionales de “códigos de conducta relativos a las prácticas comerciales con los consumidores, con el fin de elevar el nivel de protección de los consumidores y garantizando en su elaboración la participación de las organizaciones de consumidores”. El mercado financiero no es ajeno a este tipo de códigos. El artículo 78 de la Ley del Mercado de Valores establece que las entidades de crédito que presten servicios de inversión deberán cumplir los códigos de conducta que apruebe el Gobierno y sus reglamentos internos de conducta.

En el ámbito europeo existen precedentes. Hay un *Código de conducta voluntario sobre información precontractual para los créditos vivienda,* de marzo de 2001, que fue avalado por la Comisión Europea en su Recomendación 2001/193/CE, de 1 de marzo de 2001, relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores que contratan préstamos para la adquisición de vivienda. Entidades bancarias de todos los Estados miembros se adhirieron a este código, excepto las españolas, alegando que existían normas internas de mayor protección. En este marco, se propone la aprobación de un modelo de "Código de conducta para la comercialización y ejecución de préstamos hipotecarios" a adoptar a corto plazo por todos los bancos y demás intermediarios financieros como reglamento interno de conducta. Conforme al cual las entidades se comprometerían a aplicar un protocolo en la ejecución de préstamos hipotecarios con consumidores. En caso de discrepancia con el cliente, este podría acudir a las autoridades de consumo o al Servicio de Reclamaciones del Banco España, para que resolviera sobre la correcta aplicación por parte de la entidad de las normas de conducta y de protección del consumidor en la relación hipotecaria.

8) Elaboración de la **Guía de acceso al préstamo hipotecario** que debe elaborar el Banco de España.

9) **Establecimiento de un plan de pagos en los casos de concesión irresponsable del préstamo** por parte de las entidades de crédito. El Banco de España, a través de su Servicio de Reclamaciones, dispone de la autoridad y dotación adecuadas para resolver sobre aquellos casos en que haya existido una incorrecta aplicación de las normas de conducta o de protección de los consumidores. En los casos de concesión irresponsable de crédito, la entidad concedente del mismo debería verse obligada a pactar un plan de pago con el cliente y, en su defecto, aceptar la dación en pago.

10) **Resolver el problema de los productos de permuta financiera de acuerdo con los pronunciamientos judiciales** que están anulando los mismos, ante la falta de consentimiento e información en su contratación. La banca ha comercializado con los particulares seguros destinados a minorar el riesgo de la subida de tipos de interés en sus préstamos hipotecarios que han resultado ser permutas financieras *(swap, clip...)*. Como resultado de la contratación de estos productos, los clientes deben pagar periódicamente sumas de dinero importantes, pagos que se prolongarán hasta el vencimiento del producto, siendo alto el gasto de cancelación de los mismos.

Como ya se ha indicado, en la parte III de este informe de gestión se detallan las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos concernidos, en relación con las recomendaciones antes descritas.

2.3.2. La realidad catastral en España, desde la perspectiva del Defensor del Pueblo

La profunda transformación del Catastro y el continuo crecimiento del número de quejas de los ciudadanos recibidas en el Defensor del Pueblo en los últimos años, exponiendo los problemas derivados de la inclusión, modificación o actualización de los datos que obran en el mismo motivaron la elaboración del estudio monográfico, realizado por esta Institución, *La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo*, entregado a las Cortes el 12 de marzo de 2012.

A lo largo de su historia el Catastro ha tenido una significación eminentemente fiscal, muy ligada a las situaciones que ha ido atravesando la Hacienda pública. Esta consustancial función tributaria, que permanece en la actualidad, se ha ido transformando en un registro de inmuebles multifuncional, donde las fincas están valoradas según mercado y cuyo mantenimiento exige la colaboración activa de ciudadanos e instituciones.

El principal objetivo de este monográfico del Defensor del Pueblo fue contribuir a **mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el Catastro,** buscando un punto de equilibrio entre la eficacia de su funcionamiento y la garantía de los derechos de estos últimos.

Las fuentes utilizadas en su elaboración, además de las visitas presenciales y los cuestionarios dirigidos a las distintas Gerencias Territoriales del Catastro, fueron de carácter externo, tales como informes, artículos doctrinales, informaciones de los medios de comunicación, etc., junto con otras internas, como los resultados de la investigación de las quejas formuladas por los ciudadanos. Para obtener información cualitativa sobre la situación y las necesidades de las Gerencias, se diseñó un cuestionario con el que se pretendió conocer los problemas de cada una de ellas desde su propia perspectiva. Aun cuando los datos y las cuestiones planteadas no fueron exhaustivos ni concluyentes, sí hicieron posible obtener un panorama general del funcionamiento del Catastro y de sus problemas, lo que permitió proponer algunas soluciones recogidas en el estudio, a modo de recomendaciones.

Las recomendaciones fueron dirigidas a la Dirección General del Catastro y a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, como superior jerárquico, dado que la aceptación de muchas de ellas depende, o bien de una decisión ejecutiva superior, o bien de un estudio técnico de idoneidad respecto a las modificaciones de carácter normativo propuestas. En definitiva, son recomendaciones entrelazadas de difícil separación, por lo que el concurso de ambas instancias administrativas es imprescindible para lograr una respuesta completa.

Se describen a continuación, resumidamente, dichas recomendaciones, agrupadas en cuatro ámbitos: las de carácter general, las relativas al personal que presta sus servicios en el Catastro, las referidas al funcionamiento de sus oficinas y las dedicadas a la tramitación de los procedimientos catastrales.

Recomendaciones generales

a) Es preciso emprender una **labor divulgativa del servicio que el Catastro** presta o puede prestar a los ciudadanos.

b) El amplio proyecto iniciado por el Catastro y **la multitud de funciones y competencias adquiridas no son coherentes con los recursos de los que dispone,** por lo que debería estudiarse la oportunidad de ralentizar su transformación e ir desarrollando dicho proyecto de forma más pausada y, sobre todo, con el debido respeto a los principios y garantías que la Constitución impone a la Administración Pública.

c) Por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, de acuerdo con el artículo 9.3 CE, se recomienda **que las modificaciones legislativas de la normativa catastral se adopten en el seno de un texto legal relacionado materialmente,** pues la práctica seguida de aprovechar cualquier ley para introducir las mismas dificulta su conocimiento por parte de sus destinatarios, además de constituir un ejemplo de deficiente técnica legislativa.

Recomendaciones sobre el personal

a) Dadas las competencias asumidas por el Catastro, **los medios personales con que cuenta son insuficientes** para abordar la labor emprendida. Se recomienda que en lugar de continuar amortizando las plazas vacantes se valoren las necesidades de las Gerencias y Subgerencias en las futuras convocatorias.

b) Las enfermedades de larga duración, así como las bajas por maternidad y paternidad deben ser sustituidas, al no suponer coste adicional para la Administración Pública.

c) Sería conveniente que se estableciesen **incentivos** para aquellos destinos menos solicitados.

d) Un problema constantemente denunciado por las Gerencias es el relativo a la **falta de permanencia del personal** de nuevo ingreso en los destinos asignados, por lo que, en aras de amortizar la inversión en formación realizada por las mismas, sería conveniente establecer un tiempo de permanencia obligatoria, lo que beneficiaría a la Gerencia y al funcionario en su adaptación tras la formación recibida para el puesto de trabajo concreto que debe ocupar.

e) **Formación.** La variedad y cantidad de cursos que se ofrecen para la formación del personal de la Gerencia es impresionante. Sin embargo, la participación en los mismos es desigual, por lo que se recomienda que se incentive la participación en ellos, sobre todo en lo que se refiere a los cursos específicos que incumben al cometido de cada funcionario y los de atención al ciudadano cuyo servicio se presta por todo el personal de las oficinas, así como los encaminados a la materia procedimental y el respeto de las garantías.

f) Arbitrar algún sistema para que el personal con menor salario pueda participar en los **cursos presenciales,** evitando así la discriminación que la situación actual genera.

Recomendaciones sobre el funcionamiento de las oficinas

a) Destinar, en cada oficina del Catastro, aunque no sea con carácter exclusivo, un funcionario dedicado a la **atención telefónica** del público.

b) Establecer en todas las Gerencias y Subgerencias un **servicio de registro general, separado de los puntos de atención al público,** reduciendo al mínimo el tiempo de espera de las personas que solamente desean presentar un escrito.

c) Dotar al personal que presta el servicio de atención al público e información para que cuente con el conocimiento suficiente sobre la existencia de los convenios suscritos, para poder trasladar esa información a los ciudadanos, cuando se ven afectados por ella, sobre todo a los que instan cualquier tipo de actuación del Catastro que se vaya a desarrollar en el marco de dicho convenio, para **evitar confusiones, duplicidades y dilaciones innecesarias,** además, supondría el adecuado asesoramiento de los ciudadanos que tienen derecho a saber qué órgano va a tramitar su expediente.

d) Revisar la situación de los PIC con el fin de comprobar si está cubierto debidamente todo el territorio que atañe a cada Gerencia, con el fin de que todos los ciudadanos, sea cual sea su lugar de residencia, obtengan las mismas comodidades en el momento de realizar las gestiones administrativas.

e) Establecer los filtros y cautelas necesarios para que el derecho reconocido en el artículo 18 CE sea absolutamente respetado y se cumplan los requisitos que se exige, para la disposición de datos en general y, en particular, cuando se trata de algún organismo público, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Esta **preocupación por la protección de datos personales** se acrecienta cuando los servicios son prestados a través de empresas privadas en cuyos convenios se deben introducir las cláusulas más restrictivas posibles, pues los ciudadanos no desean que sus datos sean cedidos y lo han hecho saber en alguna ocasión a esta Institución.

f) Adoptar de forma urgente las **medidas precisas en la Sede Electrónica del Catastro,** para que no se pueda acceder a través de la misma a actos administrativos que aún no han sido adoptados, ni notificados a las personas interesadas en el procedimiento.

g) **Incluir en los certificados catastrales el título mediante el cual se adquirió la condición de titular catastral,** con la finalidad añadida de que estos respondan a la función encomendada al Catastro, bastando para ello con la indicación del documento público o privado, su referencia o si ha sido por asignación con alguna indicación del origen de la misma.

h) Dar cumplimiento a las normas ya existentes, en lugar de abordar constantes modificaciones normativas.

Recomendaciones sobre la tramitación de los procedimientos catastrales

a) Que los actos y resoluciones del Catastro se adopten en el seno de un **procedimiento administrativo con todas las garantías** y que, cuando se tomen decisiones de carácter técnico respecto a la herramienta a utilizar por el Catastro, se comprenda que se trata solo de una herramienta al servicio de dichos procedimientos. Las personas encargadas del desarrollo del soporte técnico han de estar debidamente asesoradas sobre los efectos jurídicos.

b) La mayoría de los procedimientos de incorporación de datos, cuando se efectúan mediante comunicaciones o en el cumplimiento de convenios de colaboración, se realizan por medios telemáticos, sin **control directo por parte de los funcionarios del Catastro,** ya que se producen mediante volcado de ficheros electrónicos. Se recomienda el establecimiento de algún tipo de procedimiento de verificación por parte del Catastro, o, de no ser posible, que se regule la responsabilidad que a cada sujeto interviniente en el procedimiento de incorporación le corresponde.

c) Las dilaciones en los procedimientos son comunes en todas las Gerencias, por lo que se han de adoptar las medidas suficientes para **acortar los tiempos de tramitación.**

d) En el caso de titularidades pro indiviso, al margen de las normas que se rigen para poder individualizar los bienes inmuebles en el Catastro, se recomienda la **inclusión en el Padrón de todos los cotitulares de un inmueble,** con el fin de que se puedan realizar liquidaciones individuales de IBI, evitando que la apariencia exterior sea el que una única persona es la titular de todo el inmueble.

e) Se debe observar **especial cuidado en la incorporación de bienes inmuebles a favor de quien no tiene título** para ello, con objeto de que la práctica seguida por algún ayuntamiento, de no corregir el error cometido por el Catastro en la asignación de la titularidad catastral de bienes que no le pertenecían no se haga de forma extendida, pues se obliga a sus legítimos dueños a instar un procedimiento administrativo o incluso judicial.

f) Los actos que resulten de los procedimientos de incorporación al Catastro deben ser motivados, con referencia a los hechos y fundamentos de derecho correspondientes.

g) El **procedimiento de subsanación de discrepancias** merece algunas recomendaciones específicas, tales como que su inicio pueda ser también a instancia de parte, que, con el fin de agilizar la tramitación del procedimiento y optimizar el tiempo, los requerimientos de aportación de documentación precisos para su tramitación se deberían hacer al interesado desde el momento en que se insta el mismo, sin esperar al acuerdo de inicio, pues ello conlleva un retraso evitable o que se modifique la eficacia de las resoluciones del procedimiento de subsanación de discrepancias, al momento en que se introdujeron los datos erróneamente en la base de datos catastral, entre otras que figuran recogidas de forma más específica en este informe.

h) Impulsar los esfuerzos de la inspección en la **investigación de las fincas actualmente sin titular,** pues ello significa que no tributan, y en caso contrario, pertenecen a la Hacienda pública, obligada a defender el interés general.

i) Aunque la renovación del **Catastro rústico** está prácticamente terminada, convendría aprender del pasado para que no vuelva a repetirse el problema, y en aquellos lugares donde se esté todavía desarrollando, se deben **guardar las referencias existentes del parcelario anterior,** así como no variar en un futuro las que actualmente constan.

j) Entre los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución está el derecho a un sistema tributario justo, basado en el **principio de contribución en relación con la capacidad económica** de cada uno que, además, tiene que ser actual, es decir, tiene que existir capacidad de pago, de ahí que la asignación del valor catastral a los bienes inmuebles implica el reconocimiento de la capacidad económica a sus titulares, y los ciudadanos solo pueden oponerse al mismo mediante recurso, acompañado de medios técnicos y dictámenes periciales, con el coste que ello supone.

A continuación se señalan los aspectos del **procedimiento de valoración catastral** que se apartan de dichos principios, que deberían hacer reflexionar sobre su modificación o, al menos, la introducción de los cambios suficientes que aproximen el concepto de valor catastral, con la aplicación fundamentalmente fiscal que va a tener, al sistema tributario justo.

1) **Los criterios para su cálculo son genéricos y se establecen de manera unitaria para todo el territorio nacional,** con independencia de las singularidades de comunidades, regiones o municipios que pueden no encajar en la tendencia general del mercado, provocando evidentes desigualdades de facto alejadas de la realidad, por lo que se recomienda que se definan en la base conceptos diversos.

2) El controvertido **concepto de "valor de mercado"** como un reflejo de la realidad socioeconómica es un dato variable y dinámico, que no casa bien con los conceptos y estatismos de los procedimientos administrativos que, como hemos podido comprobar, tienen vocación de permanencia, ya que se mantienen durante diez años unos valores que pueden haber sido alterados en la toma de muestras del mercado, por circunstancias especulativas o coyunturales que no cumplen con la pretensión de que se tribute por la riqueza que cada contribuyente tenga disponible, o por las expectativas razonables de alcanzarla.

3) Mientras se mantenga el valor de mercado como referente fundamental del valor catastral, **las poblaciones donde no existe dinámica de mercado no deberían ser objeto de nuevas valoraciones,** ya que han visto actualizado el valor de los inmuebles por aplicación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

4) El límite del 50 por ciento del valor de mercado medio en la zona produce un resultado injusto y debería ser una limitación individual para cada inmueble.

5) La titularidad de un inmueble es una expresión de la capacidad económica del sujeto pasivo en un momento de su vida, lo que no indica que vaya a tener siempre la misma y ni mucho menos la capacidad de pago que la valoración supone en cada tributo. Una circunstancia frecuente es la adquisición de la vivienda habitual siendo trabajador activo y mantenerla tras la jubilación. Por ello, hay que **insistir en la recomendación rechazada sobre el establecimiento de bonificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles,** para titulares catastrales de un único bien inmueble como residencia habitual, perceptores de pensiones.

6) Para que los criterios que contienen las ponencias de valores sean legítimos, han de estar fundamentados en un conocimiento profundo de la realidad, para lo cual es conveniente la realización de **inspecciones o valoraciones directas** por los técnicos, además, la toma de muestras de mercado ha de ser en número suficientemente representativo para que sea una verdadera prospección del mismo.

7) La actual situación del mercado inmobiliario, cuyo único movimiento es a la baja, ocasiona el alejamiento del valor catastral al valor del mercado, por lo que debería aprobarse por Ley de Presupuestos Generales **coeficientes reductores** que permitan la disminución de los valores revisados durante los años alcistas, y así adecuar los valores al mercado o, al menos, no superar los límites fijados en la norma.

8) La aplicación de valores de mercado a las **viviendas de protección oficial,** cuyo precio máximo de venta se encuentra administrativamente limitado, motiva un número considerable de quejas, por lo que se recomienda la modificación del modelo 902N, estableciendo una casilla para señalar esta

circunstancia e indicando la documentación acreditativa de la calificación que se deba aportar, además de la posibilidad de que fuera suficiente la declaración de la existencia de la calificación y fuera el propio Catastro quien comprobara su veracidad.

En el epígrafe 10.2 de la parte III del presente informe se da cuenta del estado de tramitación de esas recomendaciones a fecha 31 de diciembre de 2012.

2.3.3. La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles

El informe *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles,* en el que se recogía el resultado de 61 investigaciones de oficio y 32 expedientes de queja, así como entrevistas con 59 víctimas, fue entregado a las Cortes Generales el 20 de septiembre de 2012.

La decisión de abordar, mediante un informe monográfico, la trata de seres humanos en España se adoptó tomando en consideración las quejas recibidas, fundamentalmente de organizaciones no gubernamentales que trabajan con las víctimas, y por el conocimiento directo de la realidad que ofrecen las visitas periódicas realizadas por el personal del Defensor del Pueblo.

El informe no se propuso analizar de manera exhaustiva todos los tipos de trata existentes, ni presentar un estado de la cuestión desde el punto de vista teórico. Este enfoque, así como las carencias detectadas para conseguir una aproximación más completa al fenómeno de la trata de personas en el mundo, está ya suficientemente abordado en los estudios de distintas organizaciones internacionales, que han servido de referencia para la elaboración de este documento.

Para la preparación del informe se contó con la participación de organismos de la Administración con competencias en la materia y con otros actores relevantes tales como los representantes de diferentes organismos internacionales, los sindicatos y las entidades que forman parte de la Red española de lucha contra la trata.

El informe se divide en **tres capítulos:** el primero presenta la **dimensión transnacional del fenómeno,** las dificultades para la cuantificación del número de víctimas y la cuestión desde una perspectiva de género; el segundo analiza la **tipología de la trata existente en España;** el último capítulo se centra en la **situación de las víctimas de trata**, los protocolos de identificación, los recursos existentes para la protección de las víctimas, con especial referencia a la situación de los menores víctimas de trata y las víctimas necesitadas de protección internacional. También se aborda en los dos últimos capítulos, mediante el estudio de casos reales, el impacto de las recientes reformas legislativas en la efectiva persecución del delito, así como la protección a las víctimas que deciden colaborar en el procedimiento penal.

El informe finaliza con unas conclusiones y una serie de recomendaciones a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Se resumen aquí las **recomendaciones formuladas:**

a) Recomendación formulada al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que se modifique el artículo 140 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, y se desarrollen las condiciones de colaboración con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, que tengan por objeto

la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos (12027198)*.

b) Recomendación formulada a la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, con el fin de que se agilicen los trabajos para la publicación del Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral, y la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y esa Subsecretaría, sobre colaboración entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de vigilancia laboral, inmigración y Seguridad Social (12027197).

c) Recomendación formulada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, para que se dicten instrucciones que desarrollen los supuestos para la tramitación y concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de la víctima. Las citadas instrucciones deberán regular la participación de las entidades especializadas que asistan a la víctima de trata, mediante la emisión de un informe acerca de su situación personal (12027195).

d) Recomendación formulada a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, con el fin de que se revisen los criterios de actuación que sigue la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata, o en las que el ACNUR pone de manifiesto la existencia de tales indicios. Así como para que se dicten instrucciones conjuntas con la Secretaría de Estado de Seguridad, destinadas a subsanar las deficiencias de coordinación apreciadas en dos supuestos: aquellos en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas; así como en los casos en los que, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003, se traslade a España a un solicitante de protección internacional potencial víctima de trata (12027194).

e) Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad, con objeto de que se establezca una base de datos específica en la que deberán ser registrados todos aquellos menores de edad indocumentados que sean interceptados por la policía al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional, y adoptar, en su caso, con la autorización del Ministerio Fiscal, las medidas necesarias para comprobar el vínculo de filiación con los adultos que los acompañan.

Asimismo, que se dicten instrucciones conjuntas con la Subsecretaría del Interior destinadas a **subsanar las deficiencias de coordinación** apreciadas en dos supuestos: aquellos en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas; así como en los casos en los que, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003, se traslada a España a un solicitante de protección internacional potencial víctima de trata.

Además se reclama que se incrementen los esfuerzos para la inclusión, entre los objetivos operativos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en el control de fronteras, de la persecución del delito de trata de personas; con especial atención a las potenciales víctimas que sean interceptadas con ocasión de su entrada a territorio nacional y la persecución de los autores, con independencia de que estos no se encuentren en España, reforzando para ello la **cooperación policial internacional.** Se recomienda también que se revise el procedimiento establecido para el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión, a la vista de los resultados obtenidos, y valorar la necesidad de incluir la intervención de organizaciones especializadas, de reconocida solvencia, en el proceso de identificación de las víctimas de trata.

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

Igualmente se propone que se debe estudiar el diferenciar **dos fases** dentro del procedimiento: una primera en la que el objetivo fundamental se centre en **facilitar los medios necesarios para que la potencial víctima de trata se restablezca;** y, solo cuando se haya conseguido este primer objetivo, una segunda fase en la que **la víctima deberá decidir si desea cooperar con las autoridades.** Por último, se pide que se incrementen los módulos de formación acerca de la trata de personas dirigidos a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, teniendo en cuenta un enfoque multidisciplinar.

Por último, se solicita que se establezcan los mecanismos necesarios, con el fin de mejorar la calidad de los datos sobre víctimas de trata de personas, ofrecidos por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado y se refuercen los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y la de la Guardia Civil, así como con las policías autonómicas con competencias en la investigación de delitos de trata de personas, con el fin de subsanar las deficiencias detectadas en aquellos supuestos en los que existan víctimas de trata, nacionales de terceros Estados en situación documental irregular (12027192).

f) Recomendación formulada a las entidades de protección de menores autonómicas y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad; se les insta a impulsar los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas que incluya, entre otras cuestiones, un catálogo común de los indicios de trata de personas adaptados a las especiales circunstancias de los menores de edad. Todo ello en el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado. También, el establecimiento de un procedimiento ágil que permita que, una vez detectado el menor y siempre que razones de seguridad lo aconsejen, pueda trasladarse dentro del territorio nacional al recurso residencial más adaptado a sus necesidades (12027066, 12027067, 12027068, 12027190 y otras).

g) Recomendación formulada a la Fiscalía General del Estado y a las entidades autonómicas de protección de menores, con el fin de que impulsen la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores, en aquellos supuestos en los que los menores tutelados víctimas de trata se encuentren incursos en procedimientos penales como testigos protegidos. Los citados mecanismos deberán tener como objetivo principal la protección efectiva del menor durante la tramitación del procedimiento penal, evitando su revictimización y arbitrando los medios necesarios para que la adopción de cualquier medida tenga en cuenta su interés superior (12027065 y otras).

h) Recomendación formulada a la Fiscalía General del Estado; a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, y a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, con el fin de que, al detectar menores de edad indocumentados, acompañados o no de adultos, en los intentos de entrada irregular de embarcaciones por puestos no habilitados en las costas andaluzas, se active un protocolo que deberá contemplar medidas inmediatas de identificación policial de cada uno de los menores, con indicación en su caso del vínculo de filiación del adulto que lo acompañe. Asimismo, se deberán poner en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores los datos del menor y del adulto, así como el lugar donde serán trasladados. Una vez

derivados al centro de acogida humanitaria, la entidad de protección de menores con competencia en esa provincia, bajo la supervisión del fiscal, deberá iniciar un expediente de riesgo del menor hasta tanto: se acrediten los vínculos de filiación con el adulto que le acompaña; que el nacimiento del menor se encuentra inscrito en un registro, instando en su caso la inscripción de su nacimiento; así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias en su interés (12027064, 12027188 y otras).

En los epígrafes 4.8 y 4.11.1 del capítulo III del presente informe se da cuenta del estado de tramitación de estas recomendaciones, de la misma manera que en informes sucesivos del Defensor del Pueblo se detallará el ulterior desarrollo de cada una de ellas.

2.4. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

A lo largo del tiempo el seguimiento del efectivo cumplimiento de sus recomendaciones y sugerencias fue siempre motivo de preocupación para esta Institución, si bien ha sido en los últimos años en los que se ha dedicado más atención a ello, en parte debido a que, en un primer momento, e incluso en los años de su desarrollo, el Defensor del Pueblo puso un mayor énfasis en el formato de ese tipo de resoluciones y su aceptación. Fue en el informe anterior, correspondiente a la gestión de 2011, cuando se incluyó por primera vez un capítulo sobre esta cuestión. Ahí se señalaba que **el análisis de los resultados obtenidos en el tiempo por la actividad persuasiva de esta Institución es una tarea necesariamente compleja,** dada la enorme heterogeneidad de la actividad que despliega en todos los campos y, sobre todo, la irregular, y a veces indeterminada respuesta que recibe, con el paso del tiempo, del conjunto variado de administraciones bajo su supervisión. Por otro lado, también se recordaba entonces que la principal tarea de seguimiento de las políticas públicas corresponde a los representantes parlamentarios.

De esta manera, con el informe anual y con los estudios monográficos de carácter temático, la Institución pone a disposición de los responsables políticos y de las autoridades competentes materiales de conocimiento sobre las situaciones concretas que provocan desmejoras en la calidad del disfrute de los derechos fundamentales; pero el alcance último de la efectividad de sus recomendaciones o sugerencias queda tasado en su propia naturaleza comisionada, sin margen para la compulsión directa o indirecta sobre los responsables ejecutivos de las diferentes políticas y competencias de gestión.

En todo caso, ese análisis de la eficacia del Defensor del Pueblo, que carece de poder ejecutivo pero tiene la profunda vocación de cambiar la realidad mediante **el ejercicio de la *auctoritas*** que le es propia, puede llevarse a cabo de diferentes formas. Un método posible es el que se propone este informe anual a las Cortes Generales: analizar algunas recomendaciones aceptadas en los ejercicios 2011 y 2012, y poner de relieve que esa aceptación no ha sido meramente nominal o formal, sino –parafraseando lo dicho por el Tribunal Constitucional al referirse al derecho fundamental a la tutela judicial- “real y efectiva”.

Por otro lado, también conviene señalar que **no son pocas las investigaciones en las que la actitud y diligencia de la Administración ha hecho innecesaria siquiera la formulación de una resolución.** Este es el caso, por poner solamente un ejemplo, de las medidas adoptadas por el Ministerio de Sanidad para reconducir un problema surgido con la composición de unas determinadas prótesis mamarias, sin que fuera necesario emitir una recomendación o sugerencia para lograr la adopción de un protocolo de seguimiento y explantación de dichas prótesis.

Esta realidad, cuando se examina desde la perspectiva de los organismos a los que se dirigen las resoluciones, también sirve para explicar las diferencias, a veces notables, que se registran en cuanto al número de resoluciones que se les formulan. Lógicamente, los

organismos que tienen una actitud más abierta a la hora de reconocer errores o que son más proactivos en la búsqueda de soluciones rara vez son los destinatarios de una sugerencia o un recordatorio de deberes legales. También es cierto que otra variable a considerar en este ámbito es el grado de concreción de la normativa que cada organismo debe aplicar, puesto que habitualmente se produce una relación directa entre el número de resoluciones emitidas y el margen de apreciación que se reconoce a la Administración en las normas que debe aplicar.

Las sugerencias, que constituyen el mayor número de las resoluciones formuladas, atienden fundamentalmente problemas de alcance singular, al circunscribirse al asunto tramitado en la queja. Respecto de ellas se ha apreciado un incremento significativo del porcentaje de rechazos por parte de las administraciones del **ámbito de sanidad y de políticas sociales,** en atención al fuerte contenido prestacional de la mayoría de las cuestiones tratadas (acceso a viviendas del cupo de especial necesidad, prestaciones de la Seguridad Social, prestaciones asistenciales y rentas mínimas de inserción, cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, etc.), parecen obedecer a una preocupación por no crear precedentes que puedan implicar nuevos y mayores compromisos de gasto.

A través de las recomendaciones esta Institución pretende incidir de una manera más amplia sobre uno o varios aspectos de la actividad administrativa. Aunque muchos traen causa de investigaciones individuales, que en su desarrollo sirven para advertir un problema estructural o una disfunción de alcance general, **las recomendaciones son también con frecuencia el resultado de un análisis de conjunto, realizado a través de investigaciones de oficio con una pluralidad de administraciones.** Ese alcance general que se pretende que tengan las recomendaciones, las convierte también en los documentos que mejor sintetizan la doctrina y los planteamientos de la Institución ante determinados problemas.

Respecto a las recomendaciones que han tenido una rápida y eficaz respuesta, hay que volver a hacer una referencia a **la última recomendación aceptada de 2012,** que ya ha sido destacada en el epígrafe anterior de este mismo capítulo y cuyo devenir es significativo de la eficacia que puede tener una Recomendación del Defensor del Pueblo: el 27 de diciembre de 2012 se inició un expediente, se formuló una Recomendación, fue **aceptada y ejecutada; todo ello en el mismo día.** Se decía al Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias: “Que tenga a bien dar traslado, con carácter de urgencia, a los ayuntamientos asociados a esa Federación de la conveniencia de publicar, por los medios más eficaces y que con mayor facilidad puedan llegar al conocimiento de los ciudadanos interesados, un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas en el ámbito territorial de su respectiva jurisdicción”. Ese mismo día, el Presidente de la Federación citada, que había sido informado asimismo telefónicamente, comunicaba por fax: “Que hemos remitido circular urgente a todos los Ayuntamientos a los efectos indicados”. Una Recomendación del Defensor del Pueblo llegaba en el día a todos los municipios de España. El encargo al Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias había sido cumplido por este diligentemente, y ello con independencia de la ulterior decisión de cada Ayuntamiento.

También se ha destacado en el epígrafe anterior otra Recomendación, la dedicada a las **víctimas del terrorismo,** que de hecho reunía un total de **dieciséis recomendaciones,** formuladas el 11 de octubre de 2012, y que alguna de ellas fue **de inmediato cumplimiento,** pues el 19 de noviembre el Ministerio de Justicia presentaba una aplicación informática, accesible mediante contraseña por las personas afectadas, para conocer el estado de los procedimientos judiciales y el de la ejecución de las condenas.

También fue muy rápida la respuesta a una Recomendación sobre la conveniencia de que en los **centros sanitarios implicados en la atención a pacientes seropositivos** se extremen las medidas establecidas en relación con el derecho a la intimidad, formulada a la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, y cuyo origen fue la acreditación de que un facultativo que atendía a un paciente afectado de VIH, había expresado

en voz alta ante otros pacientes diversa información sobre su proceso, dio lugar a que la Dirección General de Programas Asistenciales de aquella Consejería se dirigiera a todos los gerentes de los centros, dándoles traslado de la recomendación de la Defensora del Pueblo y requiriéndoles la adopción de medidas para garantizar la confidencialidad de la información relacionada con procesos de VIH/SIDA y otras enfermedades. En este caso, el proceso de puesta en práctica no superó los dos meses desde la fecha de emisión de la recomendación.

Una situación similar se dio con una Recomendación para **aplicación de la técnica de fecundación in vitro** a todas aquellas personas con problemas de fertilidad y que reúnen las condiciones personales establecidas en la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, todo ello sin perjuicio de que pueda establecerse una prioridad de la esterilidad primaria sobre la secundaria (con hijo sano) que se formuló a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. En una investigación se constató el rechazo en el acceso a esta prestación a mujeres con un hijo biológico. La Administración comunicó que giraba instrucciones a todos los centros para corregir la exclusión denunciada y, respecto a la sugerencia que acompañaba a la recomendación, informó de la derivación de la interesada al servicio competente, para el estudio de su caso e inclusión en la correspondiente lista de espera.

Por supuesto que esta no es la tónica general, ni siquiera predominante, con que son recibidas las recomendaciones del Defensor del Pueblo por parte de las distintas recomendaciones y sugerencias. **En ocasiones ocurre exactamente lo contrario, de manera que la Institución debe insistir a lo largo de los años para que una recomendación sea atendida, aceptada y aplicada.** En el peor de los casos la Administración no acaba de contestar, o lo hace sin entrar en el fondo de la cuestión recomendada, como se señala en el capítulo 5 de esta parte del informe (y que en el anexo D del segundo volumen se ofrece en forma de listado completo).

Como **ejemplo** de un tipo de investigación que ha necesitado de un especial seguimiento por parte del Defensor del Pueblo es el relativo al grave problema que supone **la trata de seres humanos y la situación de sus víctimas en España.** En este informe se da cuenta del informe monográfico elaborado este año (véase el epígrafe 2.3.3 de esta misma parte), y que en algunos de sus contenidos se remonta a actuaciones iniciadas en 2008. Esta Institución había señalado entonces la falta de aplicación de las previsiones de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004. Tras ello el Consejo de Ministros aprobó, en diciembre de 2008, un plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, para convertirlo en el primer instrumento de planificación orientado a dar respuesta a situaciones de trata de seres humanos, con especial incidencia en mujeres y niñas.

Posteriormente, en línea con lo solicitado por el Defensor del Pueblo, se promulgó la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que modificó sustancialmente la legislación de extranjería para incorporar la citada Directiva 2004/81/CE, anteponiendo la protección a la víctima y la persecución del delito a la persecución de la inmigración irregular. Es este el caso de un logro de una investigación por parte de esta Institución, al implicar el cambio de una ley orgánica. A pesar de ello, el seguimiento prosiguió con posteriores actuaciones, con el fin de comprobar la eficacia de las medidas ya adoptadas, promoviendo el refuerzo en sus protocolos de visita la atención a los medios de detección, protección y tratamiento a víctimas de trata de personas. Así, en el mes de marzo del año 2010, la Secretaría de Estado de Seguridad dictó la Instrucción 1/2010 que desarrolla el procedimiento transitorio a seguir para la detección de víctimas de trata y ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión previsto en la ley, hasta tanto entrara en vigor el nuevo reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo en relación con posibles víctimas de trata durante el año 2010 fueron igualmente constantes, tal y como quedó reflejado en el correspondiente informe anual y tuvieron, fundamentalmente, la finalidad de garantizar los derechos de la víctima, pero también en la confianza de que cada una de las deficiencias apreciadas pudiera ayudar a mejorar los protocolos de actuación. Por último, en el año 2011 se publicó el Real Decreto 577/2011, de 20 de abril, mediante el que se aprobó el nuevo reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que concreta el procedimiento para la protección de la víctima de trata de seres humanos.

Además, en el mes de julio se reformó, una vez más, la Ley Orgánica 4/2000, mediante la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, con el fin de ampliar la protección que se dispensa a las mujeres víctimas de trata de seres humanos que decidan denunciar al explotador, extendiéndose también a los hijos de la víctima y a cualquier otra persona que mantenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza con la misma, cuando se acredite su desprotección frente a los presuntos traficantes, y se establece la obligación de motivar la denegación del citado período de reflexión y el derecho a interponer recurso administrativo.

De esta manera puede decirse que el informe monográfico aludido, presentado este año, constituye un punto de llegada tras un largo proceso de seguimiento de un problema que, sin duda, esta Institución deberá seguir atendiendo.

Muy distinta es la situación en el caso de las recomendaciones formuladas al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, tras el examen sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de **medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.**

Las recomendaciones se centran en varios aspectos de la norma y, atendiendo a consideraciones de protección de la salud pública y al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España, pretende que se arbitre un sistema que evite la desprotección total en materia sanitaria de los colectivos que han quedado fuera de la cobertura del Sistema Nacional de Salud —especialmente personas extranjeras en situación documental irregular— y, especialmente, cuando se trata de personas con padecimientos crónicos graves. También se estima necesario articular un sistema que facilite el acceso al transporte sanitario no urgente para los enfermos crónicos con insuficiencia de medios que deban desplazarse frecuentemente a los centros hospitalarios. Este problema puede ser especialmente acuciante en los territorios insulares y en el mundo rural.

Las dos restantes recomendaciones inciden en el marco regulatorio de los medicamentos y pretenden, de una parte, que el procedimiento para la determinación de la financiación pública de los medicamentos más innovadores no suponga una cortapisa para el acceso de las personas con menor capacidad de gasto a los mismos, puesto que, en la práctica, todos los medicamentos innovadores, así como las últimas alternativas para las enfermedades más graves, mantendrán en ese período un precio libre y solo estarán a disposición de quienes tengan mayores recursos para pagarse íntegramente el tratamiento; y, de otra parte, que se mejore la regulación en materia de prescripción de medicamentos para indicaciones diferentes a las autorizadas, habida cuenta de los peligros que encierra la posibilidad de abrir esta vía con carácter general, ya que ello supone, en la práctica, investigar con pacientes en indicaciones que no han sido suficientemente evaluadas y carecen, por tanto, de las garantías éticas y legales de los adecuados ensayos clínicos.

La postura de la Administración es de **rechazo de la mayor parte de las recomendaciones formuladas a este Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril,** aunque tal rechazo resulta más categórico respecto de las dos cuestiones relativas a los aspectos farmacológicos, y es más matizada en las dos primeras. También se avanza el compromiso de

regular en el sentido indicado por esta Institución el acceso a la prestación de los servicios de transporte sanitario no urgente. Todo ello ha conducido a que las actuaciones sigan abiertas.

Otros ejemplos de largos trabajos de seguimiento por parte del Defensor del Pueblo y que sólo ha dado sus frutos **tras una larga insistencia**, es el relativo a ciertos **centros de internamiento, tanto de menores como de extranjeros,** cuyas condiciones, en muchas ocasiones, no son las mejores. Es el caso, por un lado, del Centro de Menores La Esperanza, de Ceuta. En distintos informes anuales se recogió la necesidad de cerrarlo, a la vista de sus graves carencias estructurales, habiéndosele solicitado a la Consejería de Asuntos Sociales de la ciudad autónoma la construcción urgente de un nuevo centro. Igualmente se había dado traslado a la Fiscalía que, tras comprobar el agravamiento de las deficiencias y la situación de riesgo de los menores acogidos, en noviembre de 2011, decretó por fin su cierre. Se ha girado nueva visita en noviembre de 2012, para comprobar el estado del centro, que continuaba funcionando pese al cierre decretado. Las autoridades ceutíes informaron del cierre inminente y el traslado de los menores, de modo provisional, al Centro San José-Hadu, instalación destinada a fines sociales, que se estaba acondicionando para albergar a menores.

Por otro lado, y en este mismo sentido, **hay que mencionar el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga, cuyo cierre había sido reclamado en varias ocasiones por esta Institución** y que fue clausurado provisionalmente el 20 de junio de 2012 y de forma definitiva mediante Orden PRE/9/2013, de 8 de enero.

Son considerables los casos en que una recomendación no es aceptada, o lo es solo parcialmente, por alegarse la especial dificultad para asumir aquellas resoluciones con mayores implicaciones económicas. Es el caso, por ejemplo, que fundamenta el rechazo de las Recomendaciones 128 y 129/2012, de 15 de octubre, dirigidas en paralelo a las secretarías de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y de la Seguridad Social, como resultado del **examen del artículo 22 y otros preceptos conexos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio,** de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en materia de atención a las personas en situación de dependencia. En síntesis, la recomendación pretendía asegurar la inclusión de los cuidadores no profesionales en el entorno familiar de las personas dependientes en el Sistema de la Seguridad Social, al menos en los casos de menor capacidad económica en los que se acreditara una especial dificultad para hacer frente al pago de las cuotas del correspondiente convenio especial.

También se recomendaban contemplar **medidas de apoyo a la inclusión de los cuidadores no profesionales** en el Sistema de la Seguridad Social, tomando también en consideración posibles situaciones de especial dificultad derivadas de circunstancias como la edad, las cargas familiares o el historial previo de cotización. Se señalaba especialmente que la normativa adoptada no había evaluado adecuadamente sus consecuencias desde el punto de vista del impacto de género.

Las respuestas recibidas no admiten grados de dificultad para atender estas obligaciones con la Seguridad Social y evitan entrar en el núcleo del problema que se plantea. Se defiende también que la práctica ha convertido en normal lo que en la norma legal se considera excepcional. Es cierto que la norma legal apuesta por una atención profesionalizada; sin embargo, la realidad es que el sector no tiene hasta el momento capacidad para cubrir el alto número de usuarios —ni, dicho sea de paso, las administraciones públicas capacidad económica para atender el incremento de gasto que ello supondría— y, mientras tanto, la carga de la dependencia continúa siendo soportada, muchas veces de forma invisible para el común de la sociedad, por la familia de las personas dependientes.

Muchos de estos familiares son **mujeres que se ven abocadas a una situación especialmente dura:** atender a las necesidades, con frecuencia imperiosas, de sus familiares aun a costa de sus expectativas de desarrollo profesional y autonomía económica de futuro.

Esta situación que, en los casos más graves y cuando se prolonga, puede tener una importante incidencia en el historial de cotizaciones de los cuidadores no profesionales, debe enfrentarse ahora a una dificultad mayor a consecuencia de la medida adoptada, cuyos efectos más nocivos se pretendían paliar con la recomendación rechazada. Esta Institución está evaluando, al cierre del presente informe, las respuestas de la Administración, en orden a proseguir, en su caso, las actuaciones.

En el caso del artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, también se formuló la **Recomendación 127/2012, a la Secretaría de Estado de Empleo, relativa a la regulación de la Renta Activa de Inserción,** centrada en dos aspectos. En primer lugar, el examen del precepto evidenció problemas de concepto en lo relativo a la determinación de qué constituye salida al extranjero y, por tanto, cuáles de estas salidas pueden suponer la interrupción de la inscripción de los interesados como demandantes de empleo, condición básica para acceder a este tipo de renta. También se recomendó una mejora sustancial de la información existente a este respecto. La segunda cuestión se refería al régimen de acceso de las personas con discapacidad a esta renta, ya que, anteriormente, en esta prestación no se exigía contar con una vinculación previa al mercado laboral y con la reforma introducida esa situación ha cambiado con carácter general, siendo excepcionada para otros colectivos, pero no para las personas con discapacidad. Por ello se pedía la extensión de tal excepción a dicho colectivo o, al menos, a los grupos de personas discapacitadas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral.

El resultado obtenido debe calificarse como una **aceptación parcial,** ya que la Administración asumió lo relativo a la primera parte pero no lo referente a las personas con discapacidad. El cumplimiento de la parte aceptada en la recomendación se llevó a efecto por medio de la disposición final segunda del Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, que da nueva redacción al artículo 2.1 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, en los siguientes términos:

> ... La salida al extranjero interrumpe la inscripción como demandante de empleo a estos efectos. No se considerará interrumpida la inscripción cuando el solicitante acredite que la salida al extranjero se ha producido por matrimonio o nacimiento de hijo, fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, o por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, y siempre que la estancia haya sido igual o inferior a 15 días. Asimismo, tampoco interrumpirá la inscripción la salida a países del Espacio Económico europeo y Suiza para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, y siempre que la estancia sea inferior a 90 días. En los supuestos en que se interrumpa la demanda de empleo, se exigirá un período de 12 meses ininterrumpidos desde la nueva inscripción.

Respecto de la cuestión de las **personas con discapacidad,** la respuesta negativa se matiza indicando que cuestiones de esta naturaleza serán objeto de atención en **un proyecto de ley** en preparación sobre promoción de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. No obstante, no parece que este deba considerarse un asunto definitivamente cerrado. De hecho, el 28 de noviembre de 2012, el Grupo de CiU en el Congreso de los Diputados planteó una proposición no de ley con la misma finalidad de la recomendación de esta Institución (ver *BOCG*, Congreso, Serie D, núm. 192, de 12 de diciembre, p. 40).

Finalmente cabe mencionar la Recomendación 126/2012 formulada **a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a raíz de las numerosas solicitudes** de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el **Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.** La práctica totalidad de los escritos, además de cuestionar otros contenidos del real decreto-ley, mostraban su desacuerdo con la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga

adicional de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, del mes de diciembre de 2012, fundamentando su queja en argumentaciones diversas, relativas a la desigualdad de trato entre los empleados públicos y los del sector privado, y al carácter expropiatorio de la medida, en tanto en cuanto en el momento de publicación del real decreto-ley ya se habría devengado total o parcialmente esta retribución. No se interpuso el recurso solicitado, al considerarse que hubiera base suficiente para ello, pero **se recomendó a la citada Secretaría de Estado que se interpretasen las previsiones del real decreto-ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida, y que se concretase el destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria o equivalente en ejercicios futuros** habilitando fórmulas adicionales a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, de modo que puedan beneficiarse de tales retornos la totalidad de empleados públicos afectados por la medida.

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas no aceptó la recomendación, limitándose a aseverar que, suprimidas la paga extraordinaria y paga adicional, con efectos de 15 de julio y para 2012, habían quedado derogadas las normas referidas al sistema de devengo de las mismas. Ello, sin embargo, no daba respuesta a los fundamentos de la primera de las recomendaciones formuladas, que hacía referencia precisamente al período de tiempo en el que se ha prestado servicio efectivo, sea desde principio de año o desde el primer día de junio, hasta el 15 de julio en que la derogación se produjo, en el que sí estaban vigentes las normas relativas al devengo de dichas pagas.

Tampoco se atendió la segunda de las recomendaciones formuladas cuyo fundamento principal, aunque no único, buscaba superar la más que previsible desigualdad, que se producirá en su momento, entre los empleados públicos que disponen de planes de pensiones o contratos de seguro colectivos que incluyan la contingencia de jubilación y los que no disponen de ellos, dado que a ambos colectivos se les ha suprimido la paga extra o adicional y deben disponer de una expectativa similar cuando se concrete el destino de las cantidades derivadas de dicha supresión. Nada se dice de ello, y tanto la inconcreción de la norma como el problema descrito se mantienen en los mismos términos que justificaron la recomendación rechazada. Corresponde, pues, poner de manifiesto aquí este asunto ya que serán las futuras leyes de presupuestos, que las Cámaras destinatarias de este informe han de aprobar, las que determinen el destino y la distribución concreta de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria. Será entonces el momento de poner en práctica la recomendación de esta Institución, incorporando a las normas presupuestarias las previsiones adecuadas para asegurar la distribución equitativa de dichas cantidades.

3. SOLICITUDES DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Junto a las quejas que recibe la Institución directamente de los ciudadanos hay que considerar los escritos que estos le dirigen con el fin de solicitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional, según la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución, el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Al igual que para las quejas, las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional se han dividido en expedientes de tramitación individual y de tramitación agrupada. **En a las solicitudes agrupadas de interposición de recurso, es de notar un extraordinario incremento en el año 2012:** se recibió un total de 246.743 solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad, un 99 por ciento de las cuales se ha recibido a través del portal web de la Institución (véanse al respecto los comentarios incluidos en el resumen estadístico recogido en el capítulo 1 de esta misma parte del informe).

Sobre las normas por las que se ha solicitado la interposición de recurso de inconstitucionalidad, la gran mayoría de ellas son leyes emanadas de las Cortes Generales y reales decretos-ley aprobados por el Gobierno. Precisamente, el elevado número de este tipo de normas aprobadas en 2012, cuya naturaleza exige la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se traduce en un mayor número de peticiones de impugnación. También se han presentado varias solicitudes referidas a leyes y decretos-ley de las comunidades autónomas. Con respecto a estos últimos, es de resaltar que su contenido, en varios de los casos, deviene de lo dispuesto en el real decreto-ley estatal correspondiente.

Por otro lado, hay que considerar que esta Institución tiene como criterio asentado a lo largo de los años abstenerse de interponer recurso ante el Tribunal Constitucional frente a disposiciones con rango legal, en aquellos casos en que otra instancia legitimada (el presidente del Gobierno, cincuenta diputados o senadores, o los gobiernos y parlamentos de comunidades autónomas) haya procedido a la interposición del mismo. Este criterio ha sido seguido en varias de las decisiones adoptadas durante 2012, como viene indicándose en su descripción de motivos.

Como es habitual indicar en las resoluciones que formula el Defensor del Pueblo a la hora de decidir sobre una solicitud de recurso de inconstitucionalidad, es una prioridad de esta Institución mantener en la medida de lo posible la posición de máxima neutralidad en lo que al debate político y legislativo se refiere. No hay duda de que la decisión sobre los aspectos de constitucionalidad de una ley implica una valoración de la norma que se mueve delicadamente en el ámbito de las apreciaciones propias del poder legislativo y de su margen de opción dentro del marco teórico, no siempre preciso, que establece el texto constitucional.

El criterio arriba expuesto, y señalado en más de una ocasión en las resoluciones de las peticiones de recurso, no supone su inmediata aplicación a todos los casos. Las dudas de constitucionalidad en relación con una disposición legal pueden ser de tal entidad que aconsejen, en todo caso, la presentación del oportuno recurso por el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de lo que el resto de instancias legitimadas puedan decidir. Así ha ocurrido en más de una ocasión a lo largo de la experiencia institucional. No obstante, en muchos casos, una vez asegurado que el Tribunal Constitucional va a conocer y, por lo tanto, a pronunciarse sobre los aspectos más dudosos de la disposición cuestionada, puede resultar conveniente no duplicar el procedimiento de estudio y decisión del órgano de interpretación constitucional, manteniendo

además esa posición neutral entre las diferentes opciones interpretativas enfrentadas. Por otra parte, la experiencia del sistema de control de constitucionalidad de las leyes pone de manifiesto que, muchas veces, el contenido de leyes muy discutidas puede llegar a verse modificado por el propio poder legislativo antes, incluso, de que el Tribunal Constitucional tenga la oportunidad de pronunciarse al respecto. Y no hay que olvidar que **entre las atribuciones del Defensor del Pueblo destaca la facultad de efectuar propuestas y sugerencias de modificación normativa, incluso al Parlamento, cuando cree que es posible adaptar una ley para lograr su mejor conformidad con los principios constitucionales y, muy especialmente, con el catálogo de derechos y libertades fundamentales que estructura el sistema democrático.**

Así, en el año 2012, tras el estudio de dos importantes disposiciones, reseñadas en el epígrafe siguiente, el Defensor del Pueblo llegó precisamente a la conclusión aquí planteada, es decir, la de proponer recomendaciones de adaptación normativa que concilien mejor, desde la posición propia de esta Institución, algunos de los preceptos aprobados con los mandatos de la Constitución.

3.2. DISPOSICIONES LEGALES CUESTIONADAS POR LOS CIUDADANOS

A continuación se detallan las disposiciones legales cuestionadas por los ciudadanos. Los textos completos de la fundamentación de estas resoluciones se pueden consultar en el anexo E.5 del presente informe. Es importante señalar que los textos de resumen aquí incluidos son un extracto de las resoluciones de denegación de solicitudes aprobadas en su día.

Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal

Mediante distintos escritos presentados ante esta Institución por el secretario general de una organización sindical de Policía; el secretario general de un sindicato de policías municipales de ámbito autonómico; una asociación de guardias civiles; una asociación de militares españoles; una asociación de defensa de los derechos humanos medioambientales y en contra de los abusos urbanísticos de ámbito autonómico; una asociación de protección del patrimonio y medio ambiente, y cuatro ciudadanos, dos de ellos a título individual, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal. Esta ley fue cuestionada por los comparecientes fundamentalmente por la elevación de las cuantías para el acceso a los recursos y por el establecimiento del criterio del vencimiento para la imposición de costas, en este último caso, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012

Mediante numerosos escritos, se recibió una solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley citada, y en particular contra los preceptos de la misma relativos, por una parte, al incremento de la jornada general de trabajo del personal del sector público hasta las 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, y, por otra, a la suspensión y pérdida de efecto de los acuerdos, pactos y convenios para el personal de dicho sector público que se opongan a esta previsión y a otras en materia de personal contenidas en la citada ley.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

Solicitud por parte de dos organizaciones sindicales de ámbito estatal, contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la cual había sido objeto de recurso planteado por el Parlamento de Navarra y, asimismo, por un grupo de 115 parlamentarios del Congreso y del Senado, lo que dio lugar a que se resolviese no interponer el recurso.

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público

Se presentaron, por diversas asociaciones, el rector de una universidad pública y una organización sindical de la enseñanza, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

1. El secretario general de un sindicato de trabajadores de la enseñanza entiende que el artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2011, apartados cuatro, cinco y seis, deteriorará el sector público, pudiendo además vulnerar lo establecido en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Igualmente, considera que el artículo 2 supone congelación salarial de todo el personal que presta sus servicios en el sector de la enseñanza, pero las excepciones previstas en el apartado cuatro del artículo podrían provocar discriminaciones entre distintos sectores.

Asimismo, estima que se vulnera el derecho a la libertad sindical, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva y, por último, asegura que esta norma conculca el artículo 86 de la Constitución, así como los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad garantizados en los artículos 14 y 9.1 y 9.3 de la Constitución.

2. El rector de una universidad pública solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar que el real decreto-ley vulnera el artículo 27.10 de la Constitución, que reconoce la autonomía de las universidades, y también el artículo 81 de la norma suprema, que reserva a la ley orgánica el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Asimismo, entiende que podrían conculcarse los artículos 2.2, 70 y 81 de la Ley Orgánica 6/2011, de 21 de diciembre, de Universidades, y el artículo 86 del texto constitucional, que regula los decretos-ley.

3. La representación de una asociación solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional décima del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que suprime la compensación equitativa por copia privada, prevista en el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, y habilita al Gobierno para establecer reglamentariamente el procedimiento de pago a los perceptores de la compensación equitativa por copia privada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

4. El representante de una asociación solicitó al Defensor del Pueblo que interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final quinta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

Mediante escritos registrados en esta Institución, dos centrales sindicales, diversas asociaciones y ciudadanos particulares, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicho real decreto-ley. Como quiera que en su momento se había planteado ante el Tribunal Constitucional por un Juzgado de lo Social cuestión de inconstitucionalidad sobre varios preceptos del real decreto-ley y, a su vez, este se tramitaba como proyecto de ley con el procedimiento de urgencia con numerosas enmiendas, se consideró procedente no atender a la solicitud de interposición de recurso.

Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público

Mediante diversos escritos presentados en esta Institución, asociaciones y numerosos ciudadanos solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Los interesados manifestaban que las medidas extraordinarias de regularización fiscal adoptadas por esta norma deberían someterse al control del Tribunal Constitucional, pues hay muchos inspectores de Hacienda que han expresado sus dudas sobre el mismo.

Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo

Mediante diversos escritos presentados por organizaciones sindicales y por ciudadanos particulares, se solicitó al Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Las diversas solicitudes de interposición de recurso contenían fundamentaciones variadas que cabría agrupar en obligada síntesis del modo que a continuación se expresa, y que se refieren tanto al vehículo normativo utilizado como al contenido sustantivo de sus disposiciones.

Por una parte, se cuestionaba la existencia de los presupuestos habilitantes exigidos por el artículo 86.1 de la Constitución de extraordinaria y urgente necesidad para el empleo del instrumento normativo del real decreto-ley. Por otra, se aludía a la posible infracción del artículo 81 de la Constitución, al considerar que se está dictando una norma de desarrollo del derecho fundamental a la educación, reconocido en el artículo 27 de la norma fundamental, lo que vetaría la utilización del real decreto-ley al ser materia reservada a ley orgánica. Asimismo, se alude a la posible vulneración del artículo 27.10 de la Constitución, que consagra la autonomía de las universidades, al considerar que algunos preceptos del real decreto-ley inciden en la capacidad autoorganizativa y de gestión inherente a la citada autonomía de la Universidad. Con mayor énfasis, las organizaciones sindicales firmantes de algunos de los escritos incidían en la posible vulneración de los derechos protegidos por los artículos 28 y 37 de la Constitución, en los que se reconoce el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Por último, y en relación con el conjunto de la norma, se aludía a la posible vulneración del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivado de los artículos 148 y 149 de la Constitución, en lo que se refiere al ámbito educativo y en materia de Función Pública, sobre los que inciden los preceptos del real decreto-ley.

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

Se presentaron, por diversos colegios oficiales de médicos, organizaciones sindicales, asociaciones y un elevado número de profesionales y ciudadanos, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

1. Entre los días 8 y 20 de mayo de 2012, tuvieron entrada en esta Institución 80 escritos, mediante los que los interesados solicitaban que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

De las 80 solicitudes recibidas, 73 habían sido presentadas por distintos ciudadanos, a través de un impreso-tipo y, por tanto, coincidían en su contenido. Las siete restantes, presentadas por organizaciones sindicales, una asociación para la defensa del paciente, una plataforma cívica y varios ciudadanos, a título particular, diferían en sus planteamientos respecto a las anteriores.

El examen de la norma cuestionada indica que esta supone un retroceso en la consecución del principio de universalidad, al tiempo que introduce medidas que limitan la gratuidad del sistema. Estas cuestiones, de indudable importancia práctica, no son, una vez examinada la doctrina del Tribunal Constitucional, por sí mismas contrarias a la Constitución. No obstante, el examen de la norma ha puesto de manifiesto la existencia de ciertos problemas que, en términos de legalidad ordinaria, deberían recibir una regulación normativa más adecuada, al objeto de garantizar la coherencia global del Sistema Nacional de Salud y evitar la desprotección absoluta de colectivos altamente vulnerables. Por ello, al margen de la decisión de no interposición del recurso se resolvió formular recomendaciones a la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el ánimo de incidir en otros tantos problemas prácticos detectados.

2. Una ciudadana solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, por el que se añade una nueva disposición adicional décima a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que crea el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

3. Diversos colegios oficiales de médicos, asociaciones, organizaciones sindicales y un elevado número de profesionales consideraron que se vulneran los artículos 23.2, 35, 86.1 y 103 de la Constitución.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

El Defensor del Pueblo de Navarra; una plataforma de representantes de personas con discapacidad, diversos sindicatos representativos de varios sectores profesionales, así como sindicatos generales, colegios oficiales de médicos, asociaciones y un elevado número de profesionales y ciudadanos se dirigieron a esta Institución para solicitar la interposición de

recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la citada norma.

1. Numerosísimos escritos de ciudadanos particulares, así como también diversos sindicatos representativos de varios sectores profesionales, así como sindicatos generales y una plataforma sindical constituida a este efecto, solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, incidiendo en diversos aspectos de las reformas introducidas por la norma en los derechos de los empleados públicos y en su sistema de negociación colectiva y libertad sindical, siendo común en todas las solicitudes de recurso el cuestionamiento de la utilización del real decreto-ley como vehículo normativo para aprobar y aplicar estas reformas.

2. La petición de un grupo de particulares para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por entender que las limitaciones a la salida de España para los demandantes de la Renta Activa de Inserción vulneraría en su opinión el derecho a la libertad de circulación consagrado constitucionalmente, así como también la no aplicación al colectivo de personas discapacitadas de la excepción prevista a favor de otros colectivos respecto de determinados requisitos para acceder a dicha renta. Tras el estudio de los fundamentos de las peticiones y el examen de la jurisprudencia constitucional efectuadas, no se apreciaron las vulneraciones de la Constitución alegadas en ninguno de los dos casos. No obstante, en el plano de la legalidad ordinaria, al Defensor del Pueblo le pareció necesario que se determine con mayor claridad y en una norma de rango adecuado los supuestos en que la salida al extranjero de los ciudadanos podría afectar a su condición de demandantes de empleo y, por ello, a la percepción de la Renta Activa de Inserción. Asimismo, la especial dificultad para el acceso al empleo que puede padecer una buena parte del colectivo de personas con discapacidad aconseja una regulación más favorable sobre los requisitos a exigir a este colectivo o, al menos, a determinados grupos de personas encuadradas en el mismo. Por tal motivo se efectuaron recomendaciones sobre los aspectos señalados.

3. Un importante grupo de ciudadanos, junto a una plataforma de representantes de personas con discapacidad y el Defensor del Pueblo de Navarra, se dirigieron a esta Institución para recabar la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, que modifican la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que a su juicio cercenan diversos derechos, minoran, restringen sustancialmente e incluso suprimen prestaciones y derechos reconocidos en la citada ley, vulnerando con ello la Constitución. Tras el estudio de todos los fundamentos de las diversas peticiones efectuadas no se consideró la vulneración de preceptos constitucionales.

Sin embargo, y al margen del juicio de constitucionalidad efectuado, la modificación del régimen de convenios especiales con la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, podría llevar a situaciones injustas o gravemente lesivas para los afectados, e incluso para las personas atendidas, por lo que se acordó formular recomendaciones a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad sobre esta cuestión.

4. Mediante escrito presentado en esta Institución se solicitó del Defensor del Pueblo que interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 4 y 23 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El incremento de los tipos de gravamen del IVA adoptado mediante real decreto-ley se consideró inconstitucional, por parte de los interesados, por no cumplir los requisitos del

artículo 86.1, en relación con el artículo 31.1 de la Constitución española, así como contrario al principio de igualdad tributaria.

5. Mediante diversos escritos presentados en esta Institución, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 23 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El incremento de los tipos de gravamen del IVA, adoptado mediante Real Decreto-ley, se consideró por los interesados inconstitucional por no cumplir los requisitos del artículo 86.1, en relación con el artículo 31.1 de la Constitución española, así como contrario al principio de igualdad tributaria.

6. Una entidad empresarial planteó la eventual inconstitucionalidad del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por modificar una ayuda financiera para la adquisición o rehabilitación de vivienda suprimiendo una línea de subsidiación de préstamos. El examen de la norma apreció que dicha decisión dejaba a salvo las relaciones jurídicas ya consagradas y, por tanto, no vulneraba el apartado tercero del artículo 9 de la Constitución.

7. Una entidad mercantil formuló una petición para que se interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria sexta del citado Real Decreto-ley, que suprime el derecho a la aplicación de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social en determinados supuestos, por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo. En la medida en que la previsión despliega sus efectos exclusivamente pro futuro, no se apreció en este caso la vulneración constitucional alegada, relativa a la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

8. Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que da nueva redacción al apartado seis del artículo 17, y el anexo IV de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (Conciertos educativos), que modifica la cuantía y la retribución del personal docente de los centros privados concertados cuyo pago delegado realiza la Administración, modificando lo inicialmente previsto en la Ley de Presupuestos para 2012, a fin de adecuarlo a las previsiones y restricciones retributivas aplicadas al personal al servicio del sector público.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 1/2012, de 30 de enero, por la que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía

Integrantes de asociaciones de periodistas del ámbito territorial de la comunidad autónoma solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2012, del Parlamento de Andalucía, por la que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía

Diversos funcionarios al servicio de la Junta de Andalucía solicitaron la interposición de recurso contra la ley autonómica mencionada, que aplica en su ámbito territorial previsiones en

materia de personal procedentes de normativa de urgencia dictada por el Gobierno de Andalucía a través de los Decretos-ley 1 y 3 de 2012.

Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía

Se recibieron varias solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 15.1, 16 y contra el número 4 de la disposición transitoria única del decreto-ley mencionado, que hacen referencia, respectivamente, a la reducción de jornada con reducción proporcional de retribuciones para el personal interino y laboral no fijo de la Junta de Andalucía, y a la garantía de que la retribución mínima del personal al servicio de la misma no será en ningún caso a 1.000 euros mensuales.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha

El personal al servicio del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha solicitó el ejercicio de legitimación de esta Institución ante el Tribunal Constitucional para impugnar el artículo único de la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios

El representante de un sindicato de enfermería solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar que el apartado quinto de la disposición derogatoria de la citada ley autonómica puede conculcar los artículos 9.3 y 37 de la Constitución.

Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 6/2012, de 2 de agosto, de acompañamiento de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha

Un ciudadano afectado por la medida solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la ley citada, en razón del cual se prohibió la concesión durante los dos años siguientes a su entrada en vigor de nuevas prolongaciones o renovaciones de la permanencia en el servicio activo al personal al servicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no sometido a la legislación laboral.

Ley de la Comunidad de Castilla y León 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas

Mediante escrito presentado con fecha 2 de septiembre de 2012, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición

final séptima de la Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, mediante la que se modifica la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña

Mediante escrito presentado en esta Institución, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, mediante el que se modifica el apartado primero del artículo 6.g) de la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de ordenación farmacéutica de Cataluña.

El solicitante de recurso alegaba que la nueva regulación dada a la planificación de la red de oficinas de farmacia que efectúa el precepto discutido resulta, en su criterio, contraria a los artículos 9.1, 14 y, de forma colateral, también al 38 de la Constitución, aunque su argumentación centra la discrepancia de fondo no tanto con la norma indicada, sino con el hecho de que la apertura de oficinas de farmacia esté sujeta a un régimen público de planificación. Tal cuestión ha sido ya resuelta por el Tribunal Constitucional en un sentido contrario a lo que manifiesta el interesado, que no aporta nuevos elementos que permitan someter el asunto a reconsideración.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2012

Los representantes de una organización sindical de médicos de Cataluña manifestaron que el artículo 26 de la norma vulnera los artículos 9.3 y 14 de la Constitución, que garantizan la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras y de las restrictivas de derechos individuales, así como el principio de proporcionalidad, equidad e igualdad, respectivamente.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos

Mediante escrito presentado por el presidente de una federación de asociaciones, se solicitó al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

El reclamante considera que la exigencia de un euro por receta en forma de tasa infringe la Constitución española, al no respetar las competencias exclusivas del Estado en materia de Seguridad Social y ser contraria al artículo 139 de la Constitución española pues da un tratamiento diferenciado a los residentes en Cataluña.

Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2012, de 19 de julio de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Se solicitó la interposición de recurso contra la ley citada, y en particular contra los preceptos de la misma en los que se modifica el requisito de ostentar un determinado nivel de

conocimiento de la lengua catalana para el acceso a la Función Pública de la Comunidad Autónoma. Habiendo sido interpuesto recurso contra la norma por un grupo de 50 Senadores y fundándose la argumentación de la solicitud de recurso en razones competenciales, se dictó resolución desestimatoria de la misma, de acuerdo con los criterios habituales de la Institución en este tipo de asuntos.

Decreto-ley 10/2012, de 31 de agosto, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas, y se establecen medidas adicionales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad

Empleados públicos de una entidad de gestión sanitaria de las Illes Balears solicitaron la interposición de recurso frente al decreto-ley mencionado, que aplica en el ámbito territorial de la comunidad autónoma la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 prevista en el Real Decreto-ley 20/2012.

Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas

Un sindicato de trabajadores de la enseñanza, una plataforma cívica y una asociación de empresarios, todos ellos del ámbito de la comunidad autónoma, se dirigieron a esta Institución para recabar del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la citada norma.

1. El interesado, representante de una plataforma contra la privatización del Canal de Isabel II, solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

2. El interesado, en nombre y representación de una asociación de empresarios de establecimientos de juego y ocio del ámbito de la comunidad autónoma, presentó escrito ante esta Institución solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12.Dos de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que añade un apartado 4 al artículo 8 de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, por considerar arbitrario y contrario al principio de igualdad que se pueda autorizar, a cada casino de juego, la apertura y funcionamiento de una sala que, formando parte del mismo, se encuentre situada fuera del recinto.

3. El representante de un sindicato regional de trabajadores de la enseñanza compareciente consideraba que las disposiciones adicionales primera y segunda de la ley cuestionada vulneran el contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas, en concreto, la autonomía universitaria, la libertad sindical y la negociación colectiva, garantizados en los artículos 27.10, 28.1 y 37.1 de la Constitución española.

Asimismo, estimaba que vulneran también el artículo 81 de la norma suprema, que establece la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos y libertades públicas, plasmado en la Ley Orgánica de Universidades.

Ley de la Región de Murcia 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012

El apoderado de una central sindical del ámbito de la comunidad autónoma solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el estado de gastos contenido como anexo en la Ley 6/2011, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma mencionada, y en particular contra las subvenciones nominativas a determinadas centrales sindicales con exclusión de la solicitante de recurso.

Ley de la Región de Murcia 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública

Un sindicato del ámbito de la comunidad autónoma solicitó la interposición de recurso contra determinados preceptos de la ley mencionada, y en particular contra la modificación de los criterios para autorizar o mantener las prórrogas en el servicio activo a los funcionarios que hubiesen alcanzado la edad de jubilación prevista en la normativa de la Seguridad Social.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social

Compareció ante esta Institución una asociación solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social, aprobada por el Parlamento de Navarra.

La entidad solicitante de recurso manifestaba que la norma aprobada varía el nombre de la renta social que regula, que pasa a denominarse “renta de inclusión social”, eliminando de su denominación la mención “renta básica”. En el criterio de los comparecientes, la norma busca la exclusión de los extranjeros que carezcan de residencia legal en España y el cambio de denominación operado busca precisamente evitar conflictos con la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su artículo 14.3 establece el derecho de todos los extranjeros al acceso a los servicios y prestaciones sociales de carácter básico. También se reputa inconstitucional la norma transitoria que establece la aplicación de esta ley a los procedimientos en curso.

La legislación española carece de un concepto unívoco de “servicios y prestaciones sociales básicos”, cuestión en cuya determinación las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas. La materia examinada no parece hallarse afectada por la interdicción a la libertad del legislador que el Tribunal Constitucional ha señalado respecto de los derechos que los extranjeros poseen en igualdad de condiciones con los españoles, por estar directamente vinculados a su dignidad como personas. De hecho, la propia norma analizada establece también un sistema de protección general vinculados a situaciones de emergencia social. Tampoco se aprecia la alegada vulneración del artículo 9.3 de la Constitución en lo referente a la retroactividad de las normas restrictivas de derechos, dado que esta previsión no protege las llamadas expectativas de derechos, sino las "relaciones consagradas" o los efectos jurídicos ya producidos.

Ley del Parlamento Vasco 10/2012, de 30 de mayo, de reforma de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley del Parlamento Vasco 10/2012, de 30 de mayo, de reforma de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, que modifica su artículo 38 en lo que afecta al derecho a pensión vitalicia de quienes han ejercido las funciones de consejeras y consejeros y altos cargos del Gobierno Vasco.

Norma Foral de las Juntas Generales de Álava 19/2011, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio

Mediante escrito presentado a través del Ararteko, una ciudadana solicitó a esta Institución la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 10.1, párrafo segundo de la Norma Foral del Territorio Histórico de Álava 19/2011, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio.

Aducía la interesada la discriminación, contraria al artículo 14 de la Constitución española, que produce en la liquidación de la sociedad de gananciales la aplicación de las normas del Impuesto sobre el Patrimonio, al ser diferente en los distintos territorios forales y en el territorio común.

Ley de la Comunitat Valenciana 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat

El Sindicado compareciente entendía que los artículos 72, 73 y 74 que modifican la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, y designan un responsable de la dinamización del espacio protegido, con categoría de personal eventual, vulneran la legislación estatal básica y, con ello, la Constitución española.

Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana

Se presentaron, por un sindicato representativo del personal de enfermería de dicha comunidad autónoma y un sindicato de médicos de asistencia pública, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

1. Un sindicato representativo del personal de enfermería de dicha comunidad autónoma, y otros ciudadanos a título particular, solicitaron la interposición de recurso por considerar que el decreto-ley citado conculca el artículo 86.1 de la Constitución, así como el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la norma suprema y los derechos reconocidos en los artículos 35 al 38 del texto constitucional.

Asimismo, en los escritos mencionados se consideraba que se lesiona el derecho a la libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 y el principio de negociación colectiva, que garantiza el artículo 37.1, ambos del texto constitucional, pues se ha impedido el debate democrático, la posibilidad de examen y que los legítimos interlocutores y representantes de los empleados públicos de la comunidad autónoma pudieran manifestar sus opiniones.
2. Una representación de un sindicato de médicos de asistencia pública, consideró que el artículo 11 del Decreto-ley 1/2012 conculca el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, pues

supone la vulneración de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, así como el derecho a la negociación colectiva, establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

3.3. SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSOS DE AMPARO

En el ejercicio 2012 se recibieron siete solicitudes de interposición de recurso de amparo.

Es preciso recordar lo que se ponía de relieve en el informe anual correspondiente al ejercicio 2011 con respecto a este asunto: «La presentación de un recurso de amparo exige, para que sea admitido a trámite, la concurrencia de rigurosos presupuestos procesales. Al propio tiempo, la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, hace imprescindible, no sólo el quebrantamiento de un derecho fundamental sino, tal y como señala el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que "el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales". De esta manera, ha cambiado la finalidad esencial del recurso de amparo; ya no basta que haya de ser reparada la lesión de un derecho fundamental, sino que es necesario que esté justificada una decisión sobre el fondo por la "especial trascendencia constitucional". La STC 155/2009, de 25 de junio, ha acotado el contenido de este concepto, no sin inevitables ambigüedades».

La vía de amparo ha sido ejercida históricamente con extraordinaria restricción por el Defensor del Pueblo: en diez ocasiones desde 1983, desde la consideración de que no corresponde al Defensor del Pueblo suplir o coadyuvar lo que el ciudadano puede llevar a cabo, sino más bien promover el recurso de amparo en casos muy excepcionales con el objetivo, fundamentalmente, de contribuir al establecimiento de doctrina constitucional cuando esta es inexistente, o bien surgen fenómenos sociales nuevos que exigirían, a criterio de la Institución, nuevos tratamientos jurídicos.

Ha de tenerse en cuenta también -y esto es un punto esencial que explica la posición del Defensor del Pueblo en esta materia- que el ciudadano afectado en cada caso está plenamente legitimado para interponer el recurso de amparo y que actualmente el remedio fundamental frente a las lesiones de derechos fundamentales producidas en vía judicial ha pasado a ser el incidente de nulidad de actuaciones, para cuyo ejercicio no tiene legitimación activa el Defensor del Pueblo.

En el ejercicio 2012 ninguno de los casos presentados a la Institución ha justificado la posible presentación de un recurso de amparo al Tribunal Constitucional.

4. ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

Las administraciones están obligadas por el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, **a contestar al Defensor del Pueblo** sobre la información que precisa para sus investigaciones. Pero **esta respuesta no es siempre inmediata y en algunos casos,** incluso, aunque no sea lo más frecuente, **no llega a producirse,** tras haber sido reclamada en varias ocasiones.

En estos supuestos el artículo 18.2 de la ley Orgánica 3/1982, de 6 de abril, faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa concernida de **"hostil o entorpecedora de sus funciones"** y además ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual, o en su caso, en un informe especial. En el correspondiente capítulo del anexo de este informe se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo.

Estas administraciones se han clasificado en tres apartados:

- Administraciones consideradas **entorpecedoras,** por haber dificultado u obstaculizado la labor del Defensor del Pueblo sistemáticamente o de forma destacada en una investigación.
- Administraciones que en uno o varios expedientes **no han contestado** a una solicitud de información después de habérseles requerido hasta en tres ocasiones.
- Administraciones que sólo contestan al Defensor del Pueblo después de **serles requerida en tres ocasiones su colaboración.**

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

Uno de los primeros empeños de la Defensora del Pueblo al tomar posesión ha sido conseguir que las administraciones contesten a los requerimientos de esta institución; para ello, desde el mes de agosto de 2012 **se incrementaron las gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas.**

En su comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 6 de noviembre de 2012, **la Defensora anunció que se daría cuenta al Ministerio Fiscal de las administraciones que,** pese a las gestiones realizadas **todavía no habían contestado,** para que este comprobase si esa actitud se encuadraba en el supuesto de hecho del artículo 502.2 del Código Penal. En la fecha de dicha comparecencia, el número de estas administraciones era de 55, entre autonómicas, locales y otras entidades de derecho público. Al aparecer esta lista en los medios de comunicación fue la gran mayoría la que atendió al requerimiento de esta Institución. En su siguiente comparecencia parlamentaria de presentación del Informe anual 2011, el 29 de noviembre de 2012, la Defensora pudo anunciar al Pleno del Congreso de los Diputados que, de aquellas 55, solo quedaban ocho sin remitir contestación. Posteriormente alguna de ellas remitió finalmente la información requerida.

En el mes de diciembre, y en relación con las administraciones de aquella lista que persistían en su actitud de no contestar a los requerimientos de la Institución, la Defensora del Pueblo tomó la decisión de poner en conocimiento previo del fiscal general del Estado los hechos manifestados.

Hay que precisar que, de estas listas de administraciones renuentes a contestar al Defensor del Pueblo que se han presentado a la opinión pública, se han excluido como criterio general los ayuntamientos de menor población, conocedora esta institución de las dificultades en que se encuentran algunas corporaciones locales para la gestión de sus propios asuntos, especialmente en la situación de crisis actual. Sin embargo, no quiere esto decir que las entidades locales estén eximidas del deber de prestar auxilio al Defensor del Pueblo en el curso de sus investigaciones, obligado éste por el mandato constitucional al que está sometido, si bien se les prestará la mayor atención dadas las dificultades con que se tropiezan.

De las ocho administraciones mencionadas, las que finalmente contestaron al Defensor del Pueblo han sido:

- Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid), con diversos expedientes pendientes:

  - Procedimiento de responsabilidad patrimonial (10007702)
  - Reclamación de responsabilidad patrimonial (10010027)
  - Ruina de inmueble por construcción metro (11016136)

- Ayuntamiento de Arona (Santa Cruz de Tenerife):

  - Solicitud de vivienda de protección oficial (10015105)

- Consejería de Infraestructuras y Transportes de la Generalitat Valenciana:

  - Construcción de acceso peatonal-ciclista en Valencia (08019779)

Las **cinco administraciones que a pesar de los esfuerzos no han remitido las obligadas contestaciones** son:

- Ayuntamiento de Torredembarra Tarragona). Persiste la falta de respuesta a varios requerimientos en dos expedientes de queja:

  - Inseguridad en la estación de tren de Torredembarra (Tarragona) (07023657)
  - Inactividad de la policía local por ruidos en un bar (11014230)

- Ayuntamiento de Langreo (Asturias). Persiste la falta de respuesta a varios requerimientos en dos expedientes de queja:

  - Actividades clasificadas (molestias por ruido y polvo en una fábrica) (Q0500839)
  - No contestación en tramitación de licencias urbanísticas (09021230)

- Ayuntamiento de Leganés (Madrid). Persiste la falta de respuesta a varios requerimientos en un expediente de queja:

  - Retraso en un expediente de devolución de tasas (11008715)

- Universidad Complutense de Madrid. Persiste la falta de respuesta a varios requerimientos en dos expedientes de queja:

  - Solicitud de plaza en un colegio mayor (11023467)

- Problemas de acceso a una vivienda, residencia de profesores (11020213)

- De esta relación de **administraciones entorpecedoras, se hace necesario destacar la actitud mostrada por el Ilustre Colegio de Abogados de Toledo,** que era citado en el Informe 2011 como Administración entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo.

Su respuesta, recibida en los primeros días de 2013, confirmaba que no había contestado a los requerimientos del Defensor del Pueblo "por carecer de sentido y relevancia alguna".

Debe recordarse que todas las administraciones públicas españolas y sus agentes tienen el **deber inexcusable de contestar** a los requerimientos de la Institución, y el Colegio de Abogados de Toledo no es una excepción. El interés de la información requerida responde a las peticiones de los ciudadanos. En consecuencia, debe reiterarse el calificativo de esta Administración como entorpecedora, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran derivarse de la conducta descrita.

Este **informe anual correspondiente a 2012** da cuenta también de las administraciones que han incumplido su deber de colaboración con la Institución. Con independencia de los listados completos incluidos en el anexo correspondiente, donde se clasifican las distintas categorías de incumplimiento, **las siguientes administraciones han de ser mencionadas por la singularidad de su falta de respuesta** en uno o varios expedientes.

- No aparecen órganos y departamentos de la Administración General del Estado entre las administraciones no colaboradoras, sin perjuicio de los comentarios especial reseñados más abajo.

- En el nivel de la Administración autonómica son señaladas las siguientes administraciones:

Dirección General de Protección del Menor y la Familia de la Comunidad Autónoma de Canarias (10001202 y varios expedientes retrasados); Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (10000833).

- En el nivel de la Administración local son señaladas las siguientes 18 entidades locales:

- Ayuntamiento de Alboraya (València/Valencia), (08002617)

- Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia) (11021947)

- Ayuntamiento de Cabrerizos (Salamanca) (10009224)

- Ayuntamiento de Castalla (Alacant/Alicante) (09012799) (10007964)

- Ayuntamiento de Covaleda (Soria) (08015600)

- Ayuntamiento de Esplegares (Guadalajara) (09017231)

- Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas) (09019660)

- Ayuntamiento de Lucillos (Toledo) (12005730. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha)

- Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid) (09002215)

- Ayuntamiento de Pelahustán (Toledo) (09008656)

- Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (Alacant/Alicante) (08014694)

- Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears) (07002551)

- Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid) (11016470)

- Ayuntamiento de Salas (Asturias) (11010264)

- Ayuntamiento de Sonseca (Toledo) (12005720. Queja procedente del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha)

- Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas) (09020717)

- Ayuntamiento de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real) (10013420)

- Ayuntamiento de Xeraco (València/Valencia) (08008121)

Hay **otras administraciones** cuya actuación merece un comentario en este apartado del Informe anual 2012, además de aparecer incluidas en las relaciones que figuran en el apartado correspondiente del anexo de este informe:

- **La Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento,** y varios órganos dependientes de la misma, contestan usualmente con retraso, tras varios requerimientos, si bien es cierto que **es muy alto el volumen de investigaciones,** y por consiguiente de peticiones de información, con esa administración.

- **La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid** ha tenido a lo largo del año 2012 un gran retraso en la contestación de numerosas peticiones de información del Defensor del Pueblo, que **a finales de año comenzó a resolverse,** tras una reunión de técnicos del Defensor del Pueblo con los responsables de esa administración.

- **Tras la supresión del Defensor del Pueblo de Castilla la Mancha,** sus quejas fueron transferidas a esta institución, que ha retomado sus investigaciones. Algunas administraciones, así como diversos municipios de esa Comunidad autónoma, se han retrasado en responder a los requerimientos del Defensor del Pueblo, lo que ha motivado un retraso en la tramitación de dichas quejas.

- Un caso singular lo constituye **el Ayuntamiento de Robledo de Chavela,** municipio de la Comunidad de Madrid, que no contesta a los requerimientos de información de distintas investigaciones de esta Institución, en actitud claramente no colaboradora.

5. ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se da cuenta del conjunto de actividades de representación desarrolladas por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2012. Bajo esta categoría se engloban no sólo las actividades estrictamente de representación oficial, sino todas aquellas que ponen de manifiesto la presencia institucional en distintos foros, nacionales e internacionales, o mediante las que se desarrollan los trabajos de supervisión de las Administraciones más allá de la gestión documental de los expedientes de queja o investigación de oficio.

Entre los anexos de este informe se puede consultar un listado integral de estas actividades, que se procede a resumir en los epígrafes siguientes.

El conjunto de actividades aquí reseñadas ha sido llevado a cabo principalmente por la titular de la Institución o por sus Adjuntos, aunque en muchos casos fueron objeto de delegación en los técnicos funcionarios que trabajan en el Defensor del Pueblo. Hay que tener en cuenta que las menciones a la Defensora del Pueblo o a los Adjuntos hace referencia a las distintas personalidades que, durante 2012, han ocupado estas funciones, dada la elección en julio de la nueva Defensora, Soledad Becerril, y sus Adjuntos.

5.1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La relación del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales es permanente y estrecha, como sólo puede ser tratándose de su alto comisionado. Los informes de actividad constituyen el vínculo formal básico entre las Cámaras y la Institución, según viene determinado por la Ley y queda reflejado en este mismo informe de gestión. Pero las relaciones entre ambas abarcan también otro tipo de actividades de colaboración e incluso de actuación conjunta. Es el caso de las comparecencias extraordinarias, solicitadas puntualmente por una u otra comisión parlamentaria, o la remisión de las reclamaciones que pueden presentar los ciudadanos ante la Comisión de Peticiones correspondiente de cada Cámara.

Sin lugar a dudas, el hecho más significativo del año, en sede parlamentaria, ha sido la elección de la nueva Defensora del Pueblo. El 18 de julio fue ratificada en el Pleno del Senado la elección de Soledad Becerril Bustamante con el voto afirmativo de 221 senadores *(BOE* n.º 174, de 21 de julio de 2012). Esta votación tuvo lugar un día después de la realizada en el pleno del Congreso de los Diputados, que arrojó un resultado de 264 votos afirmativos por ninguno en contra, de un total de 307 diputados presentes. A continuación, el día 23 de julio, la Defensora tomó posesión de su cargo ante los presidentes de ambas Cámaras en el Palacio del Congreso de los Diputados.

Tras esta elección, la Defensora del Pueblo obtuvo la conformidad previa de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para el nombramiento de Francisco Fernández Marugán, como Adjunto Primero, y de Concepció Ferrer i Casals, como Adjunta Segunda (*BOE* número 178, de 26 de julio).

Pero antes y después de estos nombramientos, la actividad de la Institución ha sido intensa en materia de presentación de informes y de comparecencias ante los diferentes órganos parlamentarios.

A comienzos de año, el 25 de enero, la Defensora del Pueblo en funciones hizo entrega a las Cámaras del informe monográfico sobre ***Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.***

Otros dos informes monográficos han sido presentados en 2012: el referido a la ***Realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo***, entregado a las Cortes

el día 12 de marzo, y el titulado ***La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*****,** registrado el 20 de septiembre. Al finalizar el año, estos informes monográficos estaban aún pendientes de su presentación y debate en comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

Además de los estudios monográficos, el principal informe de gestión institucional, que recoge la actividad del Defensor del Pueblo en el año 2011, fue presentado en los registros de las Cámaras el 28 de marzo, adelantando en varios días las fechas de entrega de otros años. Pese a presentarse en fecha temprana, dicho informe no fue objeto de tratamiento ante la Comisión Mixta hasta el día 6 de noviembre. El resto de comparecencias sobre el informe anual 2011, ante los plenos de ambas Cámaras, tuvieron lugar los días 29 de noviembre y 18 de diciembre, respectivamente.

Además de todo lo anterior, el día 18 de diciembre, la Defensora del Pueblo recibió en la sede de la Institución al presidente y varios integrantes de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, con quienes intercambió pareceres sobre la marcha de los asuntos y sobre los proyectos de trabajo en el Defensor del Pueblo. Estuvo acompañada en la reunión de los Adjuntos, así como de los responsables de las distintas áreas de gestión de expedientes.

5.2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Además de la celebración de las **XXVII Jornadas de Coordinación con los Defensores del Pueblo** de las distintas comunidades autónomas, que tuvieron lugar en Zaragoza, en la sede del Justicia de Aragón, los días 19 y 20 de junio, en 2012 tuvieron lugar varios encuentros de seguimiento de los trabajos de colaboración entre los titulares de la Institución y de varios comisionados parlamentarios autonómicos.

A principios de año, el 16 de enero, la Defensora del Pueblo en funciones recibió la visita del nuevo Diputado del Común de Canarias, Jerónimo Saavedra Acevedo, mientras que el 3 de febrero tuvo lugar un encuentro en Madrid con todas las instituciones autonómicas para rendir homenaje al trabajo realizado por el último Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, José Manuel Martínez Cenzano, y el saliente Diputado del Común de Canarias, Manuel Alcaide.

El día 9 de febrero, en la sede del Defensor del Pueblo en Madrid, se celebró el primero de los **talleres preparatorios de las Jornadas de Coordinación,** con el tema de “Tratamiento penal, procesal y penitenciario del enfermo mental”. Para la preparación de esas Jornadas se celebraron otros dos talleres, “Tratamientos involuntarios en el ámbito de la salud mental” (Sevilla, 15 de marzo) y “Personas con enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y mayores” (Vitoria, 23 de marzo).

En el Anexo correspondiente puede consultarse el documento de conclusiones de las Jornadas de Coordinación, cuya temática especial giró en torno a la “Protección de las personas con enfermedad mental”.

Tras el verano, la Defensora del Pueblo inició una ronda de **contactos bilaterales** con algunos de los titulares institucionales en las diferentes Comunidades Autónomas. En el mes de septiembre se reunió con el Ararteko, Íñigo Lamarca (5 de septiembre), con el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo (7 de septiembre), y con el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó (19 de septiembre).

El día 20 de noviembre la Defensora recibió la visita del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, José Pablo Ruiz Abellán, acompañado de su Secretario General, Joaquín Rocamora. En esa reunión se abordó la gestión de asuntos pendientes de la institución murciana, ante su anunciada supresión a comienzos de 2013.

Días después, el 3 de diciembre, la Defensora del Pueblo y sus Adjuntos recibieron a todos los defensores autonómicos para preparar y planificar la elaboración, por primera vez, de un **informe conjunto.** La materia propuesta para este informe es el de la supervisión de las urgencias hospitalarias en todo el territorio nacional. Al encuentro asistieron el Procurador del Común de Castilla y León, Javier Amoedo; el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, José Cholbi; la Procuradora General del Principado de Asturias, María Antonia Fernández Felgueroso; el Defensor del Pueblo de Navarra, Javier Enériz; el Ararteko, Íñigo Lamarca; el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo; el Síndic de Catalunya, Rafael Ribó; el Diputado del Común, Jerónimo Saavedra; el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente; y el Valedor do Pobo en funciones, José Julio Fernández.

5.3. REUNIONES DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

A lo largo del año son muchos los encuentros y reuniones que tienen por finalidad conocer de primera mano las opiniones y las inquietudes tanto de los ciudadanos y organizaciones sociales que se dirigen a la Institución, como de los propios responsables de la Administración, cuando la importancia de los asuntos requiere un intercambio de pareceres directo.

El listado completo de los encuentros de trabajo que han tenido lugar en la sede de la Institución a lo largo del año, y que puede consultarse íntegramente en el volumen de anexos, refleja por sí mismo los principales asuntos abordados por el Defensor del Pueblo en 2012.

Estos encuentros pueden clasificarse en dos grandes grupos, los que tienen lugar con autoridades y responsables públicos y, de manera muy destacada, los celebrados con ciudadanos particulares, colectivos sociales y organizaciones de la sociedad civil, cuyo principal objetivo habitualmente es el de trasladar en persona a la Institución los detalles del problema que les afecta.

Varias plataformas ciudadanas acudieron a la Institución a lo largo del ejercicio, con el objetivo de exponer en primera persona su trabajo y sus peticiones. Es el caso de la Plataforma de afectados por la causa de los **Niños Robados,** la Plataforma de **Afectados por las Hipotecas**, la Asociación Estatal de **Directores y Gerentes de Servicios Sociales,** la Federación de Asociaciones de **Mujeres Gitanas** (Kamira), la Asociación Nacional de **Desempleados** (ADESORG), la Coordinadora de **Organizaciones no Gubernamentales** para el Desarrollo o la Plataforma sindical y de asociaciones profesionales de **Empleados Públicos.**

En algunas de estas reuniones, los distintos colectivos aprovecharon para presentar directamente sus peticiones de actuación institucional, principalmente solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional. Es el caso de las **solicitudes presentadas por los máximos responsables de los sindicatos UGT y CCOO, en relación con el Real Decreto-ley de reforma laboral y con el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre,** de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

A partir del mes de julio, la Defensora del Pueblo quiso comenzar una ronda de consultas con las principales **asociaciones y fundaciones de ámbito nacional dedicadas a la memoria de las víctimas del terrorismo.** Las reuniones se celebraron con todas ellas entre

los meses de agosto y octubre, en paralelo a la gestión correspondiente ante las autoridades competentes a las que se hizo llegar nuevas recomendaciones para avanzar en el proyecto legal de un estatuto de las víctimas.

Otros encuentros destacados con colectivos de ciudadanos tienen por objeto cuestiones referidas a un ámbito geográfico y temático más restringido. A modo de ejemplo, cabe citar la visita de los representantes del colectivo que promueve un nuevo Plan para El Gallinero, en Madrid, en defensa de las personas que viven en ese poblado chabolista, o la reunión con la plataforma para el desarrollo de Villafranca de los Barros (Badajoz).

Las reuniones con **autoridades y responsables de la Administración** sirven también para encauzar algunas de las cuestiones que se tratan habitualmente en las quejas e investigaciones de oficio. Por citar algunas de ellas, en 2012 cabe mencionar las reuniones con el Fiscal General del Estado, con la Secretaría de Estado de Seguridad, con el gobernador del Banco de España, con el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias o con la Delegada del Gobierno en Madrid.

Además, tanto la Defensora como sus Adjuntos aprovechan sus desplazamientos a distintos puntos del país para celebrar reuniones con las autoridades de la Comunidad Autónoma o municipales. A modo de ejemplo, ya en el mes de diciembre, con ocasión de la visita de la Defensora del Pueblo y del Adjunto Primero a la Ciudad Autónoma de Melilla y a los centros para extranjeros de dicha ciudad, los responsables de la Institución tuvieron ocasión de entrevistarse con el presidente de la Ciudad Autónoma y con el delegado del Gobierno en Melilla.

Otras reuniones destacadas del año han sido las mantenidas con el **Consejo General del Notariado**, con los representantes de la **Confederación Estatal de Personas Sordas,** con la **Asociación Española de Banca** o con el presidente de **Transparencia Internacional** en España.

La actividad de supervisión de las Administraciones públicas que lleva a cabo el Defensor del Pueblo se ve complementada por la **inspección sobre el terreno de las dependencias y centros de actividad de las diferentes entidades administrativas.** Las visitas de supervisión se han incrementado notablemente desde que la Institución asumiera en 2009 su competencia como **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.** Los centros penitenciarios, los centros de internamiento y estancia de extranjeros, las comisarías y puestos de la Guardia Civil, los hospitales o los centros sociales de residencia de mayores, son todos ellos el objeto de esta actividad de supervisión inmediata que se trata de intensificar año tras año.

La comprobación de la realidad a pie de calle es clave, en muchos casos, para clarificar la eficacia de la gestión pública de los distintos servicios y para preparar de manera más precisa las recomendaciones que luego son formuladas a las distintas autoridades. Es la manera además de comprobar la evolución de las resoluciones formuladas en el pasado para mejorar las condiciones, en términos de recursos humanos y materiales, que presentan todos esos centros y dependencias administrativas. Como se refleja en el anexo correspondiente, en 2012 se ha incrementado esta labor y se ha abierto a ámbitos de la Administración que no solían ser objeto de actuaciones presenciales.

5.4. ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

Tanto la Defensora del Pueblo como los Adjuntos son invitados frecuentemente a los actos de carácter oficial, así como a diversos foros de homenaje y encuentros de relevancia pública. Este apartado recoge la asistencia a entregas de premios, presentación de informes, actos de toma de posesión de altos cargos o las citas anuales con motivo de la Fiesta Nacional o del Día de la Constitución.

A los pocos días de su toma de posesión, el 30 de julio, la Defensora del Pueblo fue recibida en audiencia por Su Majestad el Rey, en el Palacio de la Zarzuela.

La titular de la Institución asistió también, por ejemplo, a la sesión solemne celebrada en el Congreso de los Diputados, el 24 de junio, en homenaje a las víctimas del terrorismo, o al acto de apertura del Año Judicial, el día 18 de septiembre.

Además, como en años anteriores, se realizó la entrega de premios a los escolares ganadores del **concurso de dibujo sobre derechos humanos** que organiza el Defensor del Pueblo en colaboración con la Generalitat Valenciana. La entrega de los premios del Concurso de 2011 no pudo realizarse en el mes de diciembre de ese año, por la situación de disolución de las Cortes Generales. Por este motivo el acto se celebró excepcionalmente en el mes de marzo. La entrega de premios correspondiente al Concurso de 2012, sin embargo, sí pudo celebrarse en el palacio del Congreso de los Diputados, el mismo 10 de diciembre, día internacional de los derechos humanos.

También en sede parlamentaria, la Defensora del Pueblo asistió como invitada, el 28 de noviembre, a los actos en homenaje a las parlamentarias de la Legislatura constituyente.

Por su parte, la Defensora del Pueblo en funciones acudió, en el mes de marzo, al acto institucional conmemorativo del Bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo lugar en el Oratorio de San Felipe Neri, en Cádiz.

5.5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

En este apartado se da cuenta de las varias actividades institucionales cuyo principal objetivo es aproximar el trabajo del Defensor del Pueblo a la sociedad. Se describen primero las **actividades de colaboración** con otras instituciones o entidades sociales con las que el Defensor del Pueblo mantiene trabajos conjuntos. En segundo lugar se relatan las **actividades de divulgación,** que reflejan la participación de los integrantes de la Institución en diferentes foros académicos y sociales. El trabajo de difusión de la labor institucional es una tarea fundamental para incrementar el conocimiento de los ciudadanos sobre el trabajo que realiza y que puede este alto comisionado de las Cortes Generales.

En el anexo correspondiente de este Informe se ofrece también un listado con las **visitas que realizan diferentes asociaciones culturales, colegios o centros sociales** a la sede de la Institución para conocer de cerca su funcionamiento y también los detalles histórico-artísticos del edificio del Defensor del Pueblo en Madrid.

La Institución viene colaborando con otras organizaciones para la preparación de proyectos conjuntos o para facilitar algunas de las actividades de las entidades sociales. En 2012 tuvieron lugar varios encuentros con el rector de la **Universidad de Alcalá** y los integrantes de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos, para planificar las actividades académicas en que colabora el Defensor del Pueblo. También se celebraron las reuniones

correspondientes de los jurados del **Concurso de Dibujos de Derechos Humanos,** y del **V Premio Rey de España de Derechos Humanos,** que será entregado en la primavera de 2013.

En cuanto a los actos de divulgación y difusión sobre la actividad del Defensor del Pueblo, en 2012 se recibió en la Institución a varios grupos de **alumnos procedentes de diversas entidades académicas.** Algunas de esta visitas de estudio incluyen las de alumnos del máster organizado por el Consejo General del Poder judicial, para magistrados y jueces de Iberoamérica; alumnos del máster de estudios políticos aplicados, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset; alumnos de la Escuela de Práctica jurídica del Colegio de Abogados de Vizcaya; alumnos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; alumnos del máster en Administración y Gerencia Pública, del INAP; o alumnos de la Universidad DePaul de Chicago, en colaboración con la Universidad Pontifica Comillas-ICADE.

Además de estas visitas a la sede de la Institución, tanto la Defensora del Pueblo como los Adjuntos se han desplazado a centros educativos universitarios y diferentes foros de debate para impartir **conferencias sobre la Institución y el alcance de su trabajo como garantía de los derechos fundamentales.** Es el caso de la cita anual con el máster en protección internacional de los Derechos Humanos, de la Universidad de Alcalá o la inauguración del curso académico de la Universidad San Pablo-CEU. Otros encuentros y conferencias tuvieron lugar en foros de opinión o en jornadas especializadas, como las dedicadas a lo largo del año a la temática de la trata de seres humanos.

El detalle sobre las fechas y lugares de estas actividades está disponible en el anexo correspondiente de este informe.

5.6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

Se trata aquí, de forma resumida, el conjunto de actividades de relevancia internacional que han tenido lugar en el año 2012. Se mencionan, en primer lugar, las más señaladas en el ámbito de colaboración bilateral con otras instituciones de garantía de los derechos y libertades, homólogas del Defensor del Pueblo en otros países. A continuación, se detallan las principales reuniones internacionales en foros multilaterales, en las que la Institución ha participado activamente durante 2012. En tercer lugar, se da cuenta de los principales encuentros y visitas de cortesía que tuvieron lugar con personalidades o responsables de otros países.

En las relaciones de c**ooperación con otras instituciones homólogas** extranjeras, destaca el desarrollo y finalización del **proyecto *twinning* (hermanamiento) financiado por la Comisión Europea para el fortalecimiento del defensor del pueblo de la Antigua República Yugoslava de Macedonia.** Un proyecto llevado a efecto en asociación con el Defensor de los Derechos de Francia, y liderado, en esta ocasión, por la Institución española. El mismo ha tenido una duración superior a los dieciocho meses, durante los cuales un técnico del Defensor del Pueblo actuó como coordinador en Macedonia de las diferentes actividades de intercambio y formación previstas en el proyecto.

Los defensores del pueblo mantienen habitualmente una importante actividad de contactos internacionales como consecuencia de la gran similitud que suele existir tanto en su ámbito de competencias como en los problemas y dificultades a los que tienen que enfrentarse. Tomando esto como base, el intercambio de experiencias que generan las actividades internacionales permite mejorar los procedimientos de trabajo propios así como la formación del personal propio. La circunstancia de que instituciones españolas celebren esta clase de contratos de cooperación, bajo el patrocinio de la Unión Europea, resulta útil para España puesto que, además de la presencia institucional exterior que ello implica, refuerza las

funciones de nuestro servicio diplomático y familiariza a los países en los que se desarrollan con los modos de trabajar y con la cultura española.

El hecho de que los costes económicos de estos proyectos sean sufragados por la Unión Europea a través de los denominados fondos IPA (Instrumentos de Pre Adhesión) permite que el desarrollo de estos proyectos no resulte oneroso para la Institución, que no debe asumir coste económico alguno imputable a su propio presupuesto. Es un ejemplo de lo que se conoce como “cooperación delegada”.

En el ámbito de colaboración y cooperación bilateral destaca también **la actividad en el seno de la Asociación Mediterránea del Ombudsman y la continuación de los trabajos en los órganos rectores de la Federación Iberoamericana del Ombudsman.**

A lo largo de 2012, la Institución recibió la visita de varios defensores del pueblo de otros países, por motivos de intercambio de experiencias y para fortalecer la mutua colaboración en la gestión de asuntos de interés común. Entre esas **visitas** destacan la de una delegación del **Provedor de Justiça de Portugal**, encabezada por la Adjunta primera (8 de marzo), la del **Protector de los Ciudadanos de Serbia**, acompañado de una delegación de esa institución (10 y 11 de mayo), la del **Defensor del Pueblo de Bolivia** (16 de mayo), representantes de la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Omán** (5 de julio), el **Comisario para los Derechos Humanos de Hungría** (10 de julio), o la visita del **Raonador del Ciutadá de Andorra** (20 de noviembre).

En el marco de estas relaciones de colaboración, merece ser destacada la participación de la Institución en el **Programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo árabe,** denominado programa MASAR, que ha impulsado en 2012 la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. En el mes de diciembre, visitaron el Defensor del Pueblo dos delegaciones de Marruecos integradas por jóvenes políticos y por mujeres parlamentarias.

En el apartado de **reuniones internacionales en foros multilaterales** hay que destacar las que tuvieron lugar bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, más en concreto, con la ayuda organizativa de la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Entre el 19 y el 22 de marzo tuvo lugar en Ginebra la **XXV Reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (**CIC-INDH).

Este Comité Internacional de Coordinación agrupa a las instituciones que en cada país tienen constitucionalmente el deber de proteger y promover los derechos humanos, como es el caso del Defensor del Pueblo en España. Entre las labores que asume el Comité está la de trabajar estrechamente con la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (ACNUDH), para revisar los fundamentos de actuación de las instituciones de cada país y su conformidad con los principios internacionales que rigen para estas INDH, conocidos como Principios de París, aprobados por la Resolución de la Asamblea General de la ONU 48/134, de 20 de diciembre de 1993. Precisamente, en 2012, el Defensor del Pueblo dirigió su solicitud de segunda reacreditación ante ese Comité Internacional de Coordinación para su confirmación como institución española a los efectos pertinentes de interacción con las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales dedicadas al fomento de los derechos humanos. **A finales de año la Institución fue informada de que había sido recomendada su nueva acreditación como Institución de nivel A,** es decir, como plenamente conforme con los Principios de París, lo que deberá confirmarse en la próxima reunión formal del CIC.

En el mes de noviembre tuvo lugar, precisamente, la **11ª Conferencia Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en Ammán, Jordania,** a la que asistió el Adjunto Primero que, entre otras cuestiones, presentó el informe monográfico sobre trata de

seres humanos presentado este mismo año. La Conferencia se desarrolló entre los días 4 y 8 de noviembre.

Otra reunión destacada en 2012 fue la celebración de la **6ª Reunión de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo.** Desde esta organización, promovida en su origen por el Defensor del Pueblo de España, el Defensor de los Derechos de Francia y el Ombudsman del Reino de Marruecos, se trata de alentar el diálogo entre todos los países de la cuenca mediterránea para fortalecer los procesos democráticos y mejorar la atención a los ciudadanos mediante la consolidación de las instituciones oficiales de Ombudsman. La asamblea general de esta Asociación aprobó en su reunión en París, los días 12 y 13 de junio, entre otras cuestiones de gestión ordinaria, una condena por la violación de los derechos humanos en Siria y un llamamiento a la creación de instituciones de control democrático en todos los países. Entre los asuntos temáticos tratados en esa 6ª Reunión, se debatió una vez más sobre los retos de los Ombudsman ante los fenómenos migratorios y sobre las condiciones de trabajo de los colectivos vulnerables (menores, personas con discapacidad, mujeres y mayores).

Por otra parte, la anual A**samblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman** tuvo lugar, en 2012, en San José de Costa Rica, entre el 24 y el 26 de octubre. La Defensora del Pueblo intervino en el panel dedicado a la erradicación de la violencia contra las mujeres y el problema de la trata y tráfico de personas con fines de explotación.

Finalmente, varios técnicos de la Institución han asistido a lo largo de 2012 a encuentros internacionales especializados sobre distintas materias. Es el caso del taller organizado por el Consejo de Europa en Ginebra, los días 20 y 21 de marzo, sobre los procesos de deportación de extranjeros y la supervisión que ejercen los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, al que asistieron varios integrantes de la Unidad del MNPT español.

También organizado por el Comité de Migraciones, Refugiados y Personas Desplazadas del Consejo de Europa, la Institución asistió la reunión en Ginebra sobre el retorno efectivo de inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo, celebrada el 26 de noviembre.

Como cierre de este apartado, cabe mencionar las **visitas de carácter oficial** que se han producido en 2012. De todas ellas cabe destacar la del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,** que vino acompañado por la representante del ACNUR en España; la visita de **Miembros del Comité de Expertos del Consejo de Europa para la Lucha contra la Trata** (GRETA); o la entrevista entre la Defensora del Pueblo y el **jefe de la Delegación de la Comisión Europea en España**, en la que se abordaron diferentes fórmulas de colaboración institucional.

Varios representantes diplomáticos también acudieron al Defensor del Pueblo para celebrar diversos encuentros con la titular de la Institución. Es el caso de los **embajadores** de Ecuador, Bolivia, Países Bajos, así como de la Cónsul General de Colombia en España. En el mes de diciembre la Defensora mantuvo además una reunión con el Embajador de Francia en España.

III. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el Defensor del Pueblo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.2, primer inciso, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, "no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional". El respeto a la independencia judicial, a su intervención y a sus resoluciones veda la competencia del Defensor del Pueblo. Es oportuno poner de relieve que **muchos ciudadanos se dirigen con frecuencia a la Institución por asuntos judicializados o sobre los que existe incluso sentencia.** En el año 2012, 983 ciudadanos se han dirigido al Defensor del Pueblo en asuntos sometidos a los jueces y tribunales o discrepando de la resolución judicial dictada. A estos ciudadanos se les informa de las atribuciones del Defensor del Pueblo y de la imposibilidad de intervenir, y ello con independencia de la comprensible insatisfacción ciudadana que muchas veces se deriva de las decisiones adoptadas por la Justicia.

Las competencias del Defensor del Pueblo son, sin embargo, amplias en lo que se refiere a la Administración de Justicia. En este año ha de destacarse **la amplia contestación ciudadana a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses** (*BOE* de 21 de noviembre). En el momento de escribir estas líneas eran más de 3.800 los escritos recibidos en el Defensor del Pueblo en contra de esta ley. Más de 2.700 eran peticiones de recurso de inconstitucionalidad. Sobre este asunto el pronunciamiento del Defensor del Pueblo se producirá fuera del ámbito temporal al que se refiere el presente informe anual. Así pues, la misión esencial de la Institución es la defensa de los derechos fundamentales; en este caso, la protección del derecho a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos será el objetivo que determinará la intervención de la Institución, tanto en lo que se refiere a la posición con respecto a la posible interposición de recurso de inconstitucionalidad como con respecto a los contenidos de la ley.

Las dilaciones continúan siendo un problema importante de la Administración de Justicia. Para mejorar la coordinación con la Fiscalía con respecto a este y otros problemas se han celebrado reuniones bilaterales con el fiscal de Sala de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado y los fiscales de la misma. En 2012 se han recibido 105 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil, 60 en la penal, 18 en la contenciosa-administrativa, 13 en la social y 6 en la mercantil. Es interesante constatar la gran carga de trabajo a la que se enfrentan los jueces y tribunales en nuestro país: según datos del Consejo General del Poder Judicial, en 2011 ingresaron 9.041.442 asuntos en los Tribunales de Justicia; de ellos, 1.770.947 en la jurisdicción civil, 6.542.545 en la penal, 289.902 en la contenciosa-administrativa y 437.691 en la social. Diez años atrás, en 2001, la entrada global fue de 6.802.917 asuntos: 892.965 en lo civil, 5.398.493 en lo penal, 187.686 en lo contencioso-administrativo y 323.390 en lo social. Las cifras hablan por sí solas. Destaquemos un incremento global del 32,90 por ciento, que alcanza el 98,32 por ciento en lo civil, 21,19 por ciento en lo penal, 54,46 por ciento en lo contencioso-administrativo y 35,34 por ciento en lo social. Es de esperar que la reciente Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles, contribuya a paliar las dilaciones en el ámbito correspondiente.

En relación con la violencia de género es escaso el número de quejas recibidas. En este ejercicio se ha formulado una recomendación a la Dirección General de la Policía sobre evaluación del riesgo. En una situación en la que la respuesta institucional a este grave

fenómeno está consolidada, el reto es perfeccionar los instrumentos de detección del riesgo de la mujer, de modo que se reduzcan las posibilidades de agresión (11005769)*.

Además de situaciones que se relacionan con la sobrecarga de trabajo de los Tribunales de Justicia o disfunciones puntuales en el servicio público judicial, han de destacarse las importantes recomendaciones sobre el despilfarro del dinero público. No hace falta subrayar aquí la incidencia de este fenómeno en la situación económica del país y el rechazo social que suscitan estas conductas. La institución del Defensor del Pueblo impulsó en 2011 el debate social sobre la necesidad de reforzar la respuesta penal ante determinados comportamientos de las autoridades y funcionarios públicos. En este momento, está en vigor una reforma del Código Penal publicada en el BOE del 28 de diciembre de 2012 que constituye una respuesta rápida, concreta y efectiva a la posición del Defensor del Pueblo sobre este asunto (11019414).

1.2. DILACIONES INDEBIDAS

La injusticia de una justicia tardía supone un empobrecimiento democrático incuestionable.

Este mal casi endémico de nuestro sistema judicial, al que, año tras año, el Defensor del Pueblo dedica un epígrafe de su informe anual, continúa siendo una asignatura pendiente, cuyos visos de solución no parecen vislumbrarse en un horizonte cercano. Nuestros poderes públicos, a pesar de sus innegables esfuerzos, se han mostrado, hasta el momento, claramente incapaces de ofrecer una solución definitiva y sostenida en el tiempo.

Fácilmente se puede incurrir en el elemental error de justificar la reforma integral de nuestro sistema judicial con base, únicamente, en los alarmantes datos estadísticos de pendencia de los órganos judiciales que periódicamente publican diversas instituciones oficiales. **Las exigencias de una verdadera justicia para el siglo XXI requieren dar un salto cualitativo imprescindible hasta conseguir un rendimiento óptimo de nuestro sistema judicial,** más allá de las medidas sectoriales adoptadas hasta el momento que, no obstante la buena voluntad de sus responsables, no han abordado de forma global la modernización de un sistema que exige profundos cambios, no solo organizativos y estructurales (a través de la racionalización de recursos humanos y materiales), sino de carácter procedimental. De este modo, se daría cumplimiento al mandato del artículo 9.2 de la Constitución, que impone a los poderes públicos la obligación de disponer los medios necesarios, tanto normativos como materiales y personales, para que el derecho a la tutela judicial se garantice a todos los ciudadanos de manera real y efectiva.

En el ámbito de la jurisdicción civil, las reformas introducidas por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, no han tenido la efectividad inicialmente pretendida. Esta Institución, al igual que en los años precedentes, ha recibido un significativo número de quejas referidas a dilaciones indebidas, reflejo de la incesante subida exponencial de litigiosidad en esta jurisdicción (12000218, 12000435, 12000634, 12001197, 12002468, 12002620, 12003185, 12003188, 12004764, 12004858, 12005675, 12006692, 12007406, 12011913, 12011996, 12266894, entre otras muchas). A ello, hay que añadir, además, la tramitación de las reclamaciones en las que se mantiene abierta la investigación iniciada en años anteriores (05017693, 07003841, 09003821, 10020120, 11000417, 11003120 y 11014509).

*A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

El tratamiento procedimental dispensado a estas quejas es su admisión a trámite ante la Fiscalía General del Estado, con objeto de conocer las causas del retraso. Si del informe recibido se deduce que el órgano judicial soporta una sobrecarga excepcional de trabajo, se procede de inmediato a dar traslado de esta situación al Consejo General del Poder Judicial, para que adopte las medidas oportunas para paliarla.

El Defensor del Pueblo ha mostrado especial preocupación por las dilaciones indebidas que se producen en el marco de los procedimientos de familia (12000534, 12000823, 12001015, 12002657, 12003244, 12004332, 12004354, 12005589, 12006946, 12007799, 12008090, 12011036, 12011132, 12011794, 12022126, 12028258, 12035924, 12123653, 12123671, 12124861 y 12272376). Es inaceptable que se añada, a la dolorosa situación que se produce tras la ruptura de una estructura familiar y a los efectos que dicha situación causa, (especialmente en los hijos menores), un sufrimiento innecesario como consecuencia del retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento judicial. La dotación de medios, materiales y humanos, de estos órganos judiciales es imprescindible para evitar que la situación de conflicto en el núcleo familiar continúe agravándose.

En los expedientes referidos a la jurisdicción penal tramitados en esta Institución, un problema que se detecta con frecuencia es la duración injustificada de la instrucción de las causas penales (12000149, 12000294, 12000392, 12000924, 12002065, 12004215, 12004545, 12005159, 12006359, 12007775, 12008061, 12009037 y 12009637).

La exposición de motivos de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 refleja el cambio sustantivo que introdujo la ley en el modelo procesal al propugnar “un sistema que, dando amplitud a la defensa y garantía de acierto al fallo, asegure, sin embargo, la celeridad del juicio para la realización de dos fines a cual más importante: uno, que la suerte del ciudadano no esté indefinidamente en lo incierto, ni se le causen más vejaciones que las absolutamente indispensables para la averiguación del delito y el descubrimiento del verdadero delincuente; y otro, que la pena siga de cerca a la culpa para su debida eficacia y ejemplaridad”. Transcurridos ciento treinta años de la aprobación del texto legal originario, a día de hoy, podemos seguir suscribiendo, con plena convicción, estas mismas palabras.

La miscelánea de inmediatez, utilidad y necesidad conforman el modelo de investigación penal. No obstante, la práctica cotidiana ha demostrado que la fase de instrucción está hipertrofiada. Sin perder de vista que su existencia es un cauce instrumental, al servicio del juicio oral, y no un fin en sí mismo, la praxis ha puesto de manifiesto que adolece de deficiencias estructurales que desvirtúan, en parte, la finalidad que se persigue.

Si la instrucción del procedimiento se prolonga excesivamente en el tiempo, se corre el riesgo de que las medidas cautelares, que en su día se hubieran adoptado, puedan llegar a suponer una pena adelantada para los enjuiciados que, finalmente, sean absueltos. Asimismo, una interminable instrucción puede conducir a la innecesaria, severa e injusta estigmatización de los encausados. En este sentido, la doctrina se ha referido, en ocasiones, al efecto perjudicial que el sistema de instrucción genera en el derecho a la presunción de inocencia. E incluso, también puede darse el supuesto de que si, finalmente, se abriera la fase de juicio oral, los testigos y acusados difícilmente recuerden con exactitud detalles esenciales de los hechos que están siendo juzgados.

Uno de los casos que merece ser destacado es el de una ciudadana que exponía su preocupación por los retrasos en la tramitación de unas diligencias previas, seguidas contra ella e iniciadas en el año 2007, que investigaba el Juzgado de Instrucción número 32 de Madrid. Admitida la queja a trámite ante la Fiscalía General del Estado, el informe del ministerio público concluyó, categóricamente, que “la imputada en esta causa tiene toda la razón al denunciar una total paralización de esta instrucción en lo esencial desde comienzos del año 2010, con abandono por el instructor de sus funciones de impulso de aquella, desde que la

Audiencia Provincial revocó la transformación del procedimiento en jurado y ordenó la tramitación de la causa por las normas de las diligencias previas, pues ni respondió durante años las peticiones de las partes (ni la de este Ministerio Fiscal), ni reaccionó ante periódicos recordatorios del fiscal, y, no haciendo caso a los informes de este ministerio, ni de las demás partes, tampoco tomaba decisión alguna para avanzar en otro sentido". La última actuación del Defensor del Pueblo en este expediente ha sido dar traslado de este caso al Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, con el objeto de que, una vez investigada la realidad de los hechos expuestos, se depuren las responsabilidades que correspondan (08000211).

Sin ánimo de entrar en el debate doctrinal sobre la conveniencia de establecer un plazo máximo de **duración de la fase de instrucción,** o de si hay que limitar la actividad de instrucción sumarial a las diligencias de instrucción realmente imprescindibles, **parece claro que es el momento de abordar, sin temor, pero con las debidas cautelas, una modificación en profundidad del actual sistema procesal penal.** Una de las propuestas más radicales de cambio, que se inclina por encomendar al Ministerio Fiscal la carga y responsabilidad de la investigación y otorgar al juez quehaceres estrictamente jurisdiccionales, colisiona con la opinión de otro sector que considera que la dependencia del Ministerio Fiscal respecto del poder ejecutivo provoca dudas acerca de la imparcialidad en el ejercicio de la función de garantía.

Las sesenta y seis modificaciones que ha sufrido el texto originario de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (cuarenta y tres de ellas con posterioridad a la aprobación de la Constitución de 1978), no han dado solución a los problemas que presenta nuestro sistema procesal penal. Corresponde, en todo caso, al Ministerio de Justicia la iniciativa legislativa de redefinición del actual modelo que, a juicio de esta Institución, debe acometer sin demora, con el objeto de implantar un proceso penal acorde con las exigencias de nuestro orden constitucional.

En lo que a la **jurisdicción contenciosa-administrativa** se refiere, cabe significar que **el control jurisdiccional de la actuación de las administraciones públicas, sujetas al principio de legalidad, establecido en los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución, es la garantía esencial de los derechos y situaciones jurídicas de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas.** El llamado por la doctrina "tercer círculo de protección" (que se suma al procedimiento administrativo y a los recursos en vía administrativa) pretende evitar cualquier posibilidad de indefensión real y efectiva del ciudadano frente a los poderes públicos, que deben servir con objetividad y eficacia al interés general y ajustar su actuación a un riguroso sometimiento a la Constitución, a la ley y al resto del ordenamiento.

La anteriormente citada Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, utilizó la cuestionable expresión de "uso abusivo de instancias judiciales". La situación de colapso que padece la jurisdicción contenciosa–administrativa podría justificar dicha afirmación, si no se profundiza demasiado en el problema. Pero la tendencia legislativa actual de incorporar medidas que, en la práctica, podrían suponer un obstáculo a la tutela judicial efectiva, no aborda la verdadera patología que presenta esta jurisdicción.

La solución no vendría dada por la limitación de un verdadero y eficaz control judicial de la actuación de la Administración respecto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, sino por la necesidad de que la propia Administración comience a asumir el alto grado de responsabilidad que le incumbe en la situación en que se encuentra la jurisdicción contenciosa-administrativa. **La causa del muy elevado retraso que presenta esta jurisdicción no puede atribuirse, por tanto, en exclusiva a una desaforada litigiosidad por parte de la ciudadanía, sino que obedece también a las disfunciones que conlleva la mala praxis administrativa.**

La excesiva demora en el cumplimiento de sus obligaciones y la vulneración de la legalidad por parte de las administraciones públicas aboca al ciudadano a recurrir ante la jurisdicción contenciosa-administrativa. A lo largo de este informe anual se recogen ejemplos, en diversos ámbitos de actuación de las administraciones públicas, en los que se producen irregularidades y vulneraciones del ordenamiento jurídico. Algunas de estas situaciones u otras semejantes acaban lógicamente dirimiéndose ante el orden contencioso-administrativo. Se hace constar brevemente en este apartado que la Administración utiliza, de forma abusiva, resoluciones idénticas, válidas para cualquier expediente y faltas de la oportuna motivación del caso concreto que, inevitablemente, fuerzan al administrado a plantear el correspondiente recurso contencioso–administrativo.

Por otro lado, causa asombro que una Administración demandada pueda tardar, incluso años, en el trámite de remisión del expediente administrativo al órgano judicial competente para que este pueda empezar a valorar el caso planteado. Y en otros supuestos, incluso, la propia Administración retarda conscientemente la ejecución de resoluciones judiciales adversas a sus intereses (11022870, 12009512, 12036180 y 12217436).

Asimismo, se ha constatado que, de forma frecuente, la Administración se extralimita en el uso de su privilegio de la ejecutividad de sus resoluciones, con la excepción de que el tribunal ordene la suspensión (que suelen ser casos poco frecuentes), confiando en que el órgano judicial competente tardará años en pronunciarse. Una pauta de actuación que no se corresponde con los principios elementales de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

Sería deseable, por tanto, en la medida que ello pueda ayudar a eliminar dichas conductas, que se exijan, en todos los casos, y sin excepción, las correspondientes responsabilidades de carácter disciplinario, o incluso penal, al funcionario o persona al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como a los titulares de los órganos administrativos competentes, tan pronto se detecten actuaciones negligentes o de carácter doloso.

Es imprescindible que, no solo los poderes públicos, sino también el personal al servicio de las administraciones, así como sus titulares, tomen conciencia de su cuota de responsabilidad en la difícil situación en la que se encuentra la jurisdicción contenciosa–administrativa.

Por otra parte, es una necesidad de primer orden que los poderes públicos cumplan el mandato constitucional de dotar de medios materiales y humanos que posibiliten la mejora de la prestación del servicio jurisdiccional a los ciudadanos.

El retraso que se produce en los señalamientos de las vistas en la jurisdicción contencioso-administrativa es consecuencia del elevado número de procedimientos abreviados, cuyo tratamiento requiere la celebración de un juicio oral. Esta Institución ha constatado en numerosos expedientes que se están fijando vistas para el año 2014 y sucesivos (11013387, 11024602, 12000894, 12008016, 12012562 y 12013205). Incluso, en uno de los casos, el procedimiento abreviado estaba pendiente de señalamiento desde el día 20 de octubre de 2010 (12027421).

En fecha 17 de enero de 2012, los medios de comunicación publicaron la noticia de las dilaciones indebidas que se estaban produciendo en la tramitación de un procedimiento abreviado, seguido en el Juzgado de lo Contencioso–Administrativo número 5 de Madrid. Según se señalaba, había sido fijada la vista del juicio para el día 12 de enero de 2017. Esta circunstancia motivó una visita de inspección por parte de dos técnicos de la Institución que

comprobaron el enorme retraso, no solo del citado órgano judicial, sino la de todos los juzgados del orden contencioso-administrativo que se encuentran en esa sede. El titular del Juzgado Contencioso-Administrativo número 5 explicó sus difíciles condiciones de trabajo cotidianas y los retrasos de su juzgado.

Otro de los casos que hay que destacar es el planteado por un ciudadano que, el día 19 de julio de 2010, interpuso recurso contencioso–administrativo, formalizando la correspondiente demanda que, por reparto, correspondió a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En fecha 1 de septiembre de 2012, una diligencia de ordenación le confirió veinte días para formalizar la demanda, trámite que ya había realizado dos años antes (12029133).

Es preciso lograr, de forma urgente, **el difícil pero imprescindible equilibrio entre la necesaria agilización de los juzgados y el escrupuloso respeto a las garantías y derechos de los justiciables.** Las jurisdicciones social y mercantil también han experimentado un considerable incremento de volumen de trabajo como consecuencia de la crisis económica por la que atraviesa nuestro país, que ha dado lugar a un aumento tanto de los conflictos laborales como de los concursos de acreedores de entidades que no pueden hacer frente a sus obligaciones económicas.

Respecto a los retrasos que se producen en la jurisdicción social, podemos destacar el caso de un ciudadano, cuyo despido se materializó en el mes de noviembre de 2010, y, en un relato de su precaria situación económica, exponía su preocupación por las dilaciones judiciales en la resolución del recurso de casación que tenía planteado en la Sala Cuarta de lo Social del Tribunal Supremo. Como consecuencia de la intervención de esta Institución, en fecha 5 de junio de 2012, le fue notificada la sentencia (12007583).

Los casos de insolvencia empresarial no han dejado de crecer en el año 2012 y, en consecuencia, los Juzgados de lo Mercantil han experimentado un preocupante incremento de carga de trabajo. Sus efectos se han traducido en un significativo aumento de quejas sobre dilaciones indebidas en los órganos de esta jurisdicción (11011013, 11012191, 11012561, 11023740, 12008861, 12012639, 12013344 y 12122754).

Potenciar la solución extrajudicial de los conflictos mercantiles o la implantación de la mediación intrajudicial, promovida por el propio órgano judicial con la colaboración de las Cámaras de Comercio, podrían ayudar a la resolución de los conflictos de forma práctica, rápida, económica y satisfactoria para las partes y, aligerar, de esta manera, la situación de pendencia que sufre la jurisdicción de lo mercantil.

En definitiva, el abrumador trabajo que pesa sobre los órganos de nuestro sistema judicial y sus deficiencias estructurales, si bien pueden eximir de responsabilidad a las personas que los integran, no convierten una dilación indebida en lícita, dado que ello supondría restringir el contenido del derecho fundamental, constitucionalizado en el artículo 24.2 de nuestra norma fundamental (STC 93/2008, de 21 de julio).

1.3. VIOLENCIA DE GÉNERO

La tramitación de quejas en esta materia pone de relieve que, no obstante ser conscientes del problema, y trabajar con ímpetu desde diferentes ámbitos en la erradicación de la violencia de género, cada día se puede mejorar en la protección de estas víctimas.

Compareció ante esta Institución el cuñado de una mujer fallecida en Sevilla, víctima de la violencia de género, presentando una queja centrada en la **atención telefónica** recibida en el servicio 016. Con el fin de contrastar el objeto del escrito, se dio traslado al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para conocer si era cierto que solo las víctimas de

violencia de género pueden ser atendidas en el 016, y del protocolo que se sigue en caso de recibir una llamada en la que se denuncia un caso de violencia de género por parte de un familiar de la víctima.

Desde la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio, se comunicó que todas las personas usuarias del servicio telefónico 016, ya sean víctimas directas, familiares o profesionales, son asesoradas sobre el caso concreto que exponen. Se les informa de sus derechos, así como de los servicios y recursos públicos existentes para abordar la situación, y en caso de que llamen familiares o amigos, se señala la importancia de que sea la propia víctima la que realice la llamada ya que es la única que posee la información completa de su caso, recordando asimismo el anonimato del servicio, y que no deja rastro en la factura del teléfono. En el caso de Andalucía, las llamadas se transfieren al Instituto Andaluz de la Mujer, salvo que la persona atendida manifieste su deseo en contrario. A la vista del informe recibido, se procedió al archivo de la queja (12008454).

De oficio se inició otra de las investigaciones, con ocasión del fallecimiento de una mujer en Málaga a manos de su expareja. El agresor había sido condenado anteriormente a catorce meses de prisión, cuyo cumplimiento se suspendió condicionado al acatamiento de un curso en materia de igualdad, dejando vigente la orden de alejamiento. **El servicio de teleasistencia** fue denegado a la víctima, al obtener un índice bajo en el grado de riesgo elaborado por la Policía de acuerdo con la Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Iniciadas investigaciones paralelas con la Dirección General de la Policía y la Fiscalía General del Estado, pudo conocerse que la Comisaría Provincial de Málaga procedió a la apertura de una información reservada, que se resolvió en el sentido de no iniciar diligencias penales en contra del funcionario responsable del seguimiento de la fallecida. Lo anterior provocó el archivo del expediente incoado por la Unidad de Régimen Disciplinario de la División de Personal del Cuerpo Nacional de Policía. En este caso concreto se sucedieron una serie de desafortunadas coincidencias, dándose el caso de que la víctima no comunicó su cambio de domicilio, y que no se realizó el informe de seguimiento que debía haberse cumplimentado a los seis meses. Desde este suceso, **el sistema informático se ha modificado con el fin de que, también en los casos de riesgo bajo, se genere una notificación a los usuarios en forma de alerta y alarma en caso de demora de la cumplimentación de la subsiguiente valoración de riesgo.**

A la vista de todo lo anterior, la Institución constató, no obstante ser consciente de los esfuerzos que se están haciendo para erradicar esta lacra social, que no se realizó ninguna valoración posterior a la inicial de riesgo bajo, ni se facilitó a la fallecida el servicio de teleasistencia móvil que había solicitado, ni se hizo seguimiento por parte de los encargados de su protección, no llevándose a cabo diligencias de investigación de otros hechos denunciados por la fallecida con anterioridad. Por todo ello, **se recomendó a la Dirección General de la Policía, "que se adopten cuantas medidas resulten necesarias para evaluar, con más precisión el grado de riesgo de cada caso,** adaptándolo a las circunstancias concurrentes, con un seguimiento pormenorizado de la aplicación de estas medidas en cada situación concreta, procediendo a su revisión cuando proceda, todo ello con el fin de adecuar las medidas preventivas a las circunstancias particulares, en evitación de situaciones como la que provocó el fallecimiento de esta mujer", recomendación que ha sido aceptada (11005769).

Paralelamente, se recibió del Defensor del Pueblo Andaluz la investigación de oficio incoada en relación con los hechos expuestos, centrada fundamentalmente en la denegación de la teleasistencia.

En respuesta a la solicitud de información, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género informó que ese departamento se hace cargo de la teleasistencia móvil por medio

del “Servicio Telefónico de Atención y Protección para Víctimas de Violencia de Género” (ATENPRO). Las usuarias reciben llamadas quincenales, atención, y una respuesta inmediata en situación de emergencia puesto que el terminal envía la posición GPS al centro, que moviliza los recursos necesarios siendo las entidades locales adheridas las encargadas de las altas y bajas del servicio.

Del análisis de la situación, se detectó que se había producido un error en la tramitación de la solicitud de la fallecida por parte de la empresa prestadora del servicio, que habiendo comprobado que la solicitud no iba acompañada de la documentación necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos de acceso, comunicó la imposibilidad de prestar el servicio, cuando debía haberse comunicado la necesidad de cumplimentar la información para poder proceder al alta.

A la vista de esta situación, se recuerda el deber legal de que se adopten todas las cautelas en la tramitación de las solicitudes de las víctimas, y se dicten las instrucciones necesarias para el correcto funcionamiento del servicio (12008842).

Han de destacarse también otro tipo de situaciones, cada vez más frecuentes, en las que los hijos se convierten en agresores de sus progenitores**.** En esta ocasión, una madre se dirigió al Defensor del Pueblo exponiendo que se había dictado una orden judicial de prohibición de aproximación de su hijo, y que habiéndose presentado este en casa, llamó a la Policía con el fin de que se diera cumplimiento a la orden judicial. Personados los agentes, consultaron las bases de datos correspondientes y al no encontrar en ellas orden alguna registrada en ese sentido, permitieron que el hijo se quedase en la casa.

La Institución inició la oportuna investigación con el Secretario de Estado de Justicia, con el fin de confirmar que el secretario judicial había procedido a comunicar al Registro de Violencia Doméstica la orden de alejamiento. En el informe recibido, se constata que el auto fue notificado e inscrito en ese registro. Sin embargo, y como consecuencia de la tramitación de esta queja, se reconoció que se cometió un error entre dos letras del apellido del hijo, lo que pudo ocasionar que no fuera localizado por los agentes. A la vista de lo anterior, dado que el secretario cumplió con su obligación, cometiéndose un error involuntario, el informe concluye que no se desprende la revisión de su responsabilidad, procediéndose a la subsanación del error (12005698).

1.4. MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y PROBLEMAS ESTRUCTURALES

El constante obstáculo que en muchos de los casos impide conseguir una eficaz protección de los derechos de los ciudadanos que acuden a la justicia, es la falta de medios personales y materiales, que en los últimos tiempos se ha visto incrementada por las medidas de contención del gasto público adoptadas como consecuencia de la crisis económica que sufre el país.

Se publicó en los medios de comunicación la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Pozuelo de Alarcón (Madrid), detallando que la ausencia de personal y la precariedad de las instalaciones hacían prácticamente imposible garantizar un normal funcionamiento de la Administración de Justicia. Se especificaba que los expedientes estaban dispersos por el suelo, apilados en los pasillos, sin ninguna garantía de privacidad para los ciudadanos y al alcance de todo aquel que transitara por las dependencias judiciales.

Dada la gravedad de estos hechos, y en la medida en que los mismos pudieran afectar a los legítimos derechos de los ciudadanos, técnicos de la Institución se personaron en este juzgado, a los efectos de comprobar in situ los hechos denunciados. En esta visita, se constató

que, si bien es cierto que las condiciones laborales no son todo lo óptimas que se podrían desear, la situación no es tal y como reflejaban estos medios, encontrándose la tramitación de los asuntos encauzada, y las instalaciones, aunque mejorables, no resultaron tan pésimas como se deducía de estas informaciones.

Sin embargo, sí se constató que los funcionarios se encuentran hacinados, sin un mínimo espacio entre ellos y rodeados por estanterías llenas de expedientes, lo que dificulta, en gran medida, su labor profesional, y ello cuando además no puede obviarse que esta oficina se encuentra abierta al público, y en la misma se realizan numerosas gestiones de toda índole, cuya privacidad no se puede garantizar.

Igualmente, se evidenció que este juzgado se encuentra separado del resto de los otros tres juzgados de la localidad, lo que resulta perjudicial para esta oficina, a la espera de que continúen las obras del nuevo edificio que albergará a todos los juzgados de Pozuelo de Alarcón, obras que en estos momentos y sine diem se encuentran paralizadas, conforme se informó a los técnicos que efectuaron la citada visita.

Ante estos antecedentes, se solicitó información a la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, que en el momento de la elaboración del presente informe no había sido remitida (12002723).

La incidencia negativa que tiene en la tramitación de las causas con preso en el Juzgado de Instrucción número 7 de Madrid, y que se extiende al resto de los de Madrid, el retraso en la realización del estudio toxicológico de las sustancias decomisadas en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, hizo que esta Institución incoara las investigaciones pertinentes con el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, así como con la Secretaría de Estado de Justicia y la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Por el contenido de los informes, pudo conocerse que se había triplicado el número de aprehensiones de grandes alijos, suponiendo un problema añadido el grado de sofisticación de los procedimientos empleados para camuflar la droga, que derivaba en la ralentización del proceso de recepción, exigiendo especiales medidas de seguridad para el personal farmacéutico.

Conscientes del retraso que se venía produciendo, se han adoptado medidas técnicas, procedimentales y organizativas encaminadas a agilizar la recepción de alijos, salvaguardando la seguridad del personal. Para ello, además de dotarles con los equipos de protección individuales necesarios, se ha habilitado una sala de grandes decomisos con sistema de ventilación que garantiza las condiciones necesarias para incrementar el tiempo que diariamente se dedica a esta actividad. Además, se ha reorganizado el Servicio de Inspección de Farmacia y Control de Drogas asignando mayor número de efectivos al proceso de recepción de droga y preparación de muestras para el análisis.

Por otra parte, desde febrero de 2011, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios ha mantenido sucesivos contactos con distintas unidades de los diferentes departamentos ministeriales competentes en estas actuaciones, planteando la necesaria coordinación entre los mismos en todas las actividades relacionadas con el control del tráfico ilícito de drogas. Fruto de estas gestiones, se está elaborando un Protocolo de actuación coordinado por el Ministerio de Justicia, en el que se definirán las responsabilidades en cada una de las fases del proceso, desde la aprehensión del decomiso hasta su destrucción (12002528).

El Sindicato de Trabajadores de la Administración de Justicia presentó queja ante la Institución, con el fin de dar a conocer la delicada situación de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo desde la implantación del expediente digital y el proyecto de digitalización, que incide negativamente en el ya endémico retraso judicial.

En respuesta a la petición de informe, la Secretaría de Estado de Justicia comunicó que el proceso de implantación se encontraba en fase de estabilización, para cuyo logro se habían establecido mecanismos específicos, particularmente en el ámbito tecnológico para la aplicación de las medidas correctoras y paliativas que reparasen los fallos y las limitaciones que fueran quedando al descubierto en esta fase, y desarrollando mejoras y nuevas versiones de las herramientas implantadas.

En cuanto a la preocupación suscitada por el hecho de que personal ajeno a la Administración de Justicia participase en el proyecto, aseguraron realizar un adecuado control del personal implicado, así como de su acceso tanto a sistemas como a documentación relevante, garantizando la protección de información e infraestructuras (11022609).

En el año 2011 se dirigió a la Institución un grupo de funcionarios de la Administración de Justicia destinado al Juzgado de lo Mercantil número 3 de Madrid, denunciando la sobrecarga de trabajo, y que haya un juzgado bis sin funcionarios nombrados, que ocasiona que tenga que ser atendido por la plantilla ordinaria, añadiendo a todo ello la precaria situación en cuanto a medios materiales y técnicos.

Por todo ello, se iniciaron investigaciones paralelas con el Consejo General del Poder Judicial y la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, informando esta última que se aprobó la concesión de siete prolongaciones de jornada a los funcionarios que integran la plantilla de la sede judicial, para apoyar la labor del juzgado bis. El problema de la contratación de personal interino es de índole económica, ya que supone una ampliación de los medios personales de una sede judicial más allá de la plantilla orgánica de la misma, es decir, de los puestos de trabajo dotados presupuestariamente. Esta queja continúa en trámite en la actualidad (11012561).

Funcionarios de otro Juzgado de lo Mercantil de los de Madrid, en este caso el número 4, se dirigió a la Institución en queja por el hecho de que el personal del juzgado se había visto reducido tras el cese de dos funcionarios de refuerzo, que no habían sido renovados en sus puestos, a diferencia del secretario, que sí lo había sido. De acuerdo con la queja, habían ejercido seis secretarios en seis años, un magistrado que había prestado servicios se encontraba suspendido por el Consejo General del Poder Judicial, y uno de los funcionarios tenía abierto un expediente por abandono en el desempeño de sus funciones. Esta exposición abocó a dirigirse a la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid que al igual que en el caso del Juzgado número 3 mencionado en la queja anterior, optó por prolongar la jornada de los funcionarios. Al cierre del informe continúa abierta la investigación (11011013).

El Decano del Colegio de Abogados de Ávila se dirigió a la Institución presentando queja por el hecho de que, desde el año 1993, no se hubiese dotado a su partido judicial con el quinto Juzgado de Primera Instancia e Instrucción que se venía solicitando continuamente desde varias instancias, entre ellas la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El informe solicitado por el Defensor del Pueblo al Consejo General del Poder Judicial corroboraba la versión del decano, participando que la entrada de asuntos en los juzgados supera ampliamente el indicador previsto, siendo la pendencia superior a los juzgados de la misma clase de la provincia y de la comunidad autónoma.

Vista la falta de entrada en funcionamiento del proyectado juzgado, se informó favorablemente desde el Consejo General del Poder Judicial de diversas medidas de refuerzo, cuya dotación económica es competencia del Ministerio de Justicia.

Sin embargo, desde el ministerio se informó que, siendo competencia del Consejo General del Poder Judicial realizar la propuesta de creación, la Comisión Permanente de dicho

órgano desestimaba la propuesta efectuada por la Comisión de Modernización e Informática del Consejo para la constitución de un juzgado bis en el partido judicial de Ávila (11017437).

1.5. SERVICIO PÚBLICO JUDICIAL

Para un correcto funcionamiento de la justicia, es imprescindible la correcta gestión de los medios y recursos de los que dispone la Administración.

Cuando esta labor falla, se producen situaciones como la presentada por un ciudadano al que se le comunicó el archivo del procedimiento monitorio del que era parte, por no haber presentado el original para su cotejo de escrituraº de poder de representación de entidad jurídica.

Como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo desde la Institución, se pudo demostrar que el interesado había aportado los documentos requeridos, todo lo cual llevó a confirmar por parte de la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid que, en caso de que existiera un error en la tramitación del procedimiento, como ocurrió en un primer momento con la inadmisión de la solicitud de procedimiento monitorio por parte del interesado, el propio juzgado, de oficio, promovería la nulidad de la actuación, sin necesidad de que la parte instase la nulidad. Comunicado lo anterior al compareciente, se procedió al archivo del expediente (12009875).

La dilación en atender una solicitud de desglose en la documentación original de un procedimiento monitorio seguido en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Puerto del Rosario (Fuerteventura), motivó que la interesada presentara una queja.

El Consejo General del Poder Judicial informó, respecto de la solicitud presentada por la interesada el 15 de diciembre de 2011, que había tenido entrada en el juzgado el 21 de diciembre de 2011. Remitida la documentación en cumplimiento de diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2012 a la dirección que había sido confirmada telefónicamente, el correo certificado fue devuelto con la indicación de “dirección incorrecta”. De lo dicho se deduce que las demoras obedecieron tanto a consecuencias estructurales del propio órgano judicial, como a lo que parece ser la incorrecta designación de domicilio. Con el fin de dar cumplimiento a lo solicitado, se acordó enviar de nuevo la documentación, por si la devolución fuera debida a un fallo del servicio de Correos, no obstante lo cual se sugirió que la interesada contactase con el juzgado a los fines oportunos. Comunicado lo anterior, se procedió al archivo del expediente (12001675).

Se apreció también un incorrecto funcionamiento del servicio público judicial con ocasión de la queja presentada por un interesado, que alegaba no haber recibido respuesta, un año después, a una petición de documentación formulada al Juzgado de Primera Instancia de Llerena (Badajoz), relativa a un juicio verbal que allí se tramitaba.

Puestos los hechos en conocimiento del Secretario de Estado de Justicia, y recabados los oportunos informes, se identificó la causa del retraso en atender al escrito por el extravío del mismo. Pese a reconocer que la actuación del órgano judicial no fue del todo diligente, no se apreció responsabilidad disciplinaria alguna al considerar el extravío como un hecho fortuito, por lo que se procedió a dar por finalizada la investigación (12006977).

Sin embargo, no solo los particulares pueden verse afectados por un uso incorrecto de los recursos de los que dispone la Administración. En este caso, fue la presidenta del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Badajoz quien expuso que desde las instituciones relacionadas con la justicia, se pedía a los trabajadores sociales adscritos a servicios sociales de base, pertenecientes a mancomunidades, ayuntamientos o centros sociales, informes sociales fundamentalmente para hacerlos valer en procedimientos

judiciales. Entiende el colegio que, al tratarse de verdaderas pruebas periciales, debería realizarse el llamamiento al perito, siguiendo las listas enviadas a tal fin, y cobrando por realizar un trabajo que no se encuentra dentro de sus cometidos profesionales.

El Consejo General del Poder Judicial emitió informe matizando que la designación de peritos es una cuestión netamente jurisdiccional de tal suerte que, en caso de considerar que pudiera existir alguna irregularidad en su nombramiento, debería aclararse por la vía del recurso.

Por último, recordaba la obligación prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil impuesta a las entidades de derecho público de colaborar con los tribunales, no pudiendo oponerse a exhibir los documentos que obren en sus dependencias y archivos, excepto documentación de carácter reservada o secreta. Completando lo anterior, recordaba que no es preciso recabar el consentimiento para la comunicación de datos personales cuando la esta tenga como destinatario, entre otros, el Ministerio Fiscal o los jueces y tribunales.

A la vista de lo anterior se entendió finalizada la investigación incoada con el citado Consejo General, estando a la espera de recibir el informe que paralelamente se había solicitado al fiscal general del Estado (12002800).

1.6. REFORMAS LEGISLATIVAS

Se dirigió una **recomendación al Ministerio de Justicia para que se iniciasen los trabajos conducentes a una reforma del Código Penal, con el fin de reforzar la respuesta del ordenamiento penal ante el uso irresponsable del dinero público** por parte de autoridades y funcionarios, incluyéndose la inhabilitación de los responsables.

En una primera respuesta, ese departamento consideró que las formas delictivas de la malversación o prevaricación previstas en el Código Penal, podrían incluir el denominado despilfarro público y, por ello, no se consideraba necesario iniciar una modificación legislativa al respecto. Posteriormente, con el cambio de titularidad en el Ministerio de Justicia, en respuesta a la recomendación formulada, se puso de relieve como uno de sus objetivos la modificación del Código Penal para tipificar como delito las infracciones más graves en la gestión de los recursos públicos.

Iniciada la reforma anunciada, en el proyecto se recogió en parte la recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo, en el sentido de excluir el ánimo de lucro como elemento determinante del tipo e incluir la inhabilitación para cargo público como consecuencia jurídica del delito.

Asimismo **la Institución formuló una nueva recomendación, con el fin de que se estudiase la posible tipificación de otras conductas, de ir más allá de la tipificación de la falsedad contable en sus diversas formas.** En concreto “que, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas que tenga a bien considerar para extender la tipificación relativa a las cuentas públicas prevista en el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, a otras conductas dolosas relativas a decisiones sobre el gasto público tales como la iniciación de proyectos sin las sucesivas dotaciones presupuestarias necesarias así como su correspondiente evaluación de rentabilidad social”.

Por el momento, el pasado 28 de diciembre se publicó la Ley Orgánica 7/2012, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. En dicho texto se ha añadido un nuevo

artículo 433 bis, que incluye determinadas conductas relacionadas con la falsedad contable y documental y el traslado de información mendaz cuyo castigo prevendrá sin duda en el futuro el despilfarro del dinero público (11019414).

Por otra parte, **se inició una investigación ante los Ministerios del Interior y de Hacienda y Administraciones Públicas, con el fin de estudiar la conveniencia de adoptar la naturaleza sancionadora educativa del procedimiento existente en el derecho penal de menores, al procedimiento administrativo sancionador.**

Recibidos los oportunos informes de ambos ministerios, se les formularon sendas recomendaciones en el sentido de que se promuevan las modificaciones legales oportunas que contemplen con carácter general la responsabilidad administrativa de los menores de edad en el ámbito sancionador. En concreto, habría de distinguirse la responsabilidad administrativa de la patrimonial, dotando en una normativa básica del régimen jurídico de las administraciones públicas, una regulación para los menores de edad. **La reforma debiera basarse en los principios del derecho penal,** con los matices ya establecidos en su momento por el Tribunal Constitucional, **y contemplar sanciones adecuadas para los menores, recogiendo el superior interés del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación,** teniendo en cuenta un catálogo y tipología de medidas adecuadas desde la perspectiva sancionadora-educativa y no solo desde el punto de vista recaudatorio. Asimismo, debe modificarse el procedimiento en todos sus trámites y fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional como forma prioritaria que recoja el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones. Se está a la espera de recibir la pertinente contestación (11021255).

1.7. MENORES INFRACTORES

Durante el año 2012, han continuado las labores de investigación iniciadas con anterioridad con relación a la **aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores,** modificada por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, atentos al cumplimiento de la norma con el fin de que queden debidamente garantizados y protegidos los derechos reconocidos a los menores infractores y se procure la reinserción social de los mismos.

Tras **la visita realizada por técnicos de la Institución** al Centro de Menores Pi Gross, se formuló una **recomendación al Colegio de Abogados de Castellón, en relación con la asistencia letrada que recibían los menores.** Según constaba en el libro de registro de visitas, desde el 1 de enero hasta el 30 de noviembre de 2011, solo cuatro menores habían recibido la visita de su abogado de oficio y ello a pesar de no existir restricción alguna para que los letrados visiten o comuniquen con los menores. Ello conlleva que la asistencia letrada gratuita a los menores había sido casi nula durante el tiempo de cumplimiento de medidas de ejecución de sentencia o con carácter cautelar, sin poder optar estos jóvenes, en su caso, a modificación alguna, en su beneficio, de las medidas impuestas.

En concreto **se recomendó a esa Corporación que los letrados adscritos al turno de oficio de la jurisdicción de menores cumplan las obligaciones de desempeñar sus funciones de asistencia y defensa de forma real y efectiva hasta la terminación del proceso en la instancia judicial y, en su caso, la ejecución de las sentencias,** en relación con las peculiaridades contempladas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, y todo ello conforme a lo previsto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. En la fecha de cierre de este informe se está a la espera de recibir la pertinente contestación, la cual ha sido requerida ya en dos ocasiones (12006170).

En otro caso, un joven que cumplía una medida de internamiento terapéutico en régimen cerrado en el Centro de Menores de Punta Blanca en Ceuta, formuló una queja al no haberse accedido a su petición de traslado a otro centro, por razones, a su entender, subjetivas de los responsables del centro. En el informe remitido, a petición del Defensor del Pueblo, por el Área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta, elaborado por la dirección del centro, se puso de relieve que habían resultado infructuosas las gestiones llevadas a cabo con otras comunidades para proceder al cambio solicitado. Además, entendían conveniente que el joven continuase con el programa individualizado con psicólogas del centro, que iba dando resultados, lo que una vez cumplidas las medidas impuestas, sin duda, redundaría positivamente en que el joven pudiese retornar a su contexto familiar y social con ciertas garantías de éxito (12011475).

Se encuentra abierta otra investigación con la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, como consecuencia de la queja formulada por un menor ingresado en el Centro de Menores El Molino, en Almería, quien, al parecer, decía estar sufriendo un trato homófobo y discriminatorio, respecto al resto de sus compañeros, por parte de un educador del centro, siendo todo ello conocido por los responsables del citado centro. Del contenido de la contestación recibida se constata que se abrió por el citado centro un expediente informativo para aclarar estos hechos. Durante la tramitación el menor se retractó por escrito de su acusación, asegurando que había exagerado por estar enfadado con el educador, dándose por concluido el expediente, sin que constase denuncia alguna por trato discriminatorio contra el personal del centro (12026452).

1.8. REGISTRO CIVIL

Pese a las medidas adoptadas por la Secretaría de Estado de Justicia, en aplicación del Plan de Modernización de la Justicia, aprobado en noviembre de 2009, ha persistido la situación de colapso que padecen el Registro Civil Central y numerosos registros civiles concretos, en particular los de las poblaciones del cinturón que rodea Madrid y todo el arco mediterráneo, además de los registros consulares más afectados por las numerosas solicitudes de nacionalidad tramitadas en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

1.8.1. Registro Civil Central

No obstante, se han apreciado durante 2012 **cambios en el contenido de las quejas respecto del funcionamiento del Registro Civil Central.** Así, se ha constatado que las medidas adoptadas para la mejora del servicio han redundado en el establecimiento de la cita previa telefónica, la información estática en las dependencias y la atención directa en las mismas, así como en el volumen de gestiones realizadas gracias a los cambios introducidos en la organización.

La práctica totalidad de las quejas que se han recibido se refieren a la excesiva demora en la inscripción de matrimonios y en la tramitación de los expedientes de nacionalidad. Estos últimos se resolvían por orden de entrada en la Dirección General de los Registros y del Notariado; según informó el citado organismo en el mes de septiembre de 2012 se estaban resolviendo los expedientes que habían tenido entrada en diciembre de 2010.

La Secretaría de Estado de Justicia ha reconocido que la situación sigue sin normalizarse. El 25 de junio de 2012 se procedió a la firma de un **convenio por el que se concertaba una encomienda de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles,** en la que participan mil registradores para que los expedientes de nacionalidad pendientes se tramitasen por estos con el fin, no conseguido en el momento de redactar el presente informe, de acabar en diciembre, con el atasco que afectaba a más de cuatrocientos mil expedientes. No obstante, sí se ha acelerado la tramitación de gran

parte de estos, cuya resolución sigue correspondiendo a la Secretaría de Estado de Justicia, lo que ha motivado numerosas quejas en los dos últimos meses del año 2012, de ciudadanos que solicitan la intervención de esta Institución debido a que se resuelven antes expedientes cuya tramitación sigue el nuevo cauce procedimental respecto los iniciados con anterioridad, que siguen el antiguo procedimiento.

Se ha procedido a la **digitalización de la casi totalidad de los expedientes de nacionalidad** para evitar el traslado en soporte papel entre los diferentes registros, el Colegio de Registradores, Consulados y el Ministerio de Justicia, y para proceder a la notificación también digital de la resolución que concede la nacionalidad al Registro Civil concernido que habrá de tomar juramento en el plazo de ciento ochenta días, plazo que incumplen buena parte de los registros civiles.

No se han reducido los plazos en la resolución de los recursos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado que en la actualidad es superior a los dos años. También aquí, la causa se debe al incremento del número de recursos interpuestos, en gran medida derivados de la aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que no se acompañó del necesario incremento de medios humanos en los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia.

Continúa abierta la investigación para conocer los tiempos medios de resolución de los recursos, según sus diferentes clases con el fin de poder valorar si los cambios en la dotación de medios y en la organización del trabajo han redundado en la reducción de los tiempos de resolución, ya que el incesante número de quejas que se siguen recibiendo sobre este particular parece indicar lo contrario. En marzo de 2012 la Secretaría de Estado de Justicia informó, finalmente, acerca del personal dedicado a la resolución de los recursos en materia de estado civil, indicando que son 3 funcionarios de nivel 26 y 2 funcionarios de nivel 28, con dedicación exclusiva. No obstante, concluido 2012 no se había informado sobre las recomendaciones formuladas en el sentido de que, puesto que las dilaciones en la relación de los recursos se debían al constante y progresivo aumento de los mismos, no fuera menos constante ni progresivo el incremento de la dotación de medios humanos y materiales necesarios para resolverlos (09015930).

Persisten las quejas por las demoras en las inscripciones de matrimonios en el Registro Civil Central sin que se haya conseguido disponer de una información precisa de los tiempos medios de dilación en la práctica de estas inscripciones (11018845 y 10011559).

1.8.2. Registros civiles concretos

Desde 2008 se viene insistiendo en la necesidad de una mejor coordinación entre el Ministerio de Justicia y las distintas comunidades autónomas con competencias en materia de dotación de medios materiales y humanos de los registros civiles. En aquel año se informó sobre la creación de una Comisión Permanente de Coordinación que, sin embargo, desde entonces no se ha vuelto a convocar.

Las quejas por la ausencia de un sistema de cita previa, mal funcionamiento del mismo, o demora excesiva en la concertación, persisten respecto de registros civiles concretos, continúan siendo uno de los principales motivos de queja en este apartado. Así, ante la inexistencia de sistema de cita previa para evitar la formación de largas colas incluso de madrugada, se ha recomendado su implantación de cuya efectividad se está pendiente en la mayor parte de los registros ubicados en la Comunidad de Madrid (10015178, 11023904, 12000430 y 12002820).

En aquellos registros en los que sí que está implantado el sistema de cita previa las quejas se centran en el plazo de espera para la formalización desde que se solicita. En

ocasiones, transcurren varios años desde que se consigue la fecha para la cita hasta que esta se produce. Solicitada información sobre qué medidas adoptar para hacer frente a estas situaciones a las consejerías concernidas, se han alegado restricciones presupuestarias y desmesurado aumento de las solicitudes de nacionalidad como causas de la situación, informándose de algunas medidas organizativas concretas, solo muy puntualmente de refuerzo de personal, aunque insuficientes. Por lo que se refiere a las posibles mejoras en el sistema de cita previa, varias comunidades autónomas han propuesto que sea el Ministerio de Justicia el que implante el sistema Regius de concertación de citas (12001736).

La Generalitat de Cataluña informa de que los expedientes de nacionalidad por residencia no gozan para su tramitación de la preferencia del resto de los expedientes, ya que deben adaptarse los recursos de que se dispone a las necesidades del servicio, por lo que el retraso de estos expedientes estaría, según su criterio, justificado (11009457, 11021331, 12000954, 11007367, 11022508 y 12001736).

Como consecuencia de la aceptación de algunas sugerencias y recomendaciones se han incrementado las dotaciones humanas y materiales de varios registros, sin que tales incrementos hayan subsanado plenamente las carencias denunciadas porque aquellas, muy condicionadas por las actuales disponibilidades presupuestarias, siempre han sido menores que las necesidades. Persisten quejas sobre demoras en las tramitaciones y extravíos de los expedientes en registros civiles concretos. En algunos, siguen pendientes de información policial expedientes de nacionalidad iniciados en 2008. En otros, ha sido preciso abrir nueva investigación en expedientes ya concluidos, a raíz de nuevas quejas para conocer la efectividad de las medidas que en su día se adoptaron o bien porque la toma de juramento del procedimiento de concesión de la nacionalidad, que debe tener lugar en un plazo de ciento ochenta días, se demora más de un año (11005037, 12008541, 12001225, 11019434 y 10019497).

No se ha conseguido que se dicten instrucciones que permitan unificar los criterios de las entrevistas en los exámenes de integración en los expedientes de nacionalidad. Desde la Secretaría de Estado de Justicia se ha informado de que se mantiene el criterio de que sean los encargados de los registros los que decidan al respecto (10012959).

Se siguen recibiendo quejas en las que los interesados, todos ellos de origen saharaui, refieren su disconformidad con la actuación de los encargados de distintos registros civiles. Del análisis de dichas quejas se desprende que no existe una respuesta uniforme a las peticiones de nacionalidad y que se producen resoluciones dispares en los recursos que se presentan, sin que quepa atribuir tal disparidad únicamente a las circunstancias particulares de cada caso. El Tribunal Supremo (Sentencia n.º 1026/1998, Sala de lo Civil, de 28 de octubre), estableció entre otras cuestiones, que la nacionalidad de los saharauis durante el plazo de la tutela de España sobre el territorio del Sáhara Occidental, era la española, aun cuando se impusieran restricciones al status civitatis de la población colonizada. Dicha sentencia afirmaba, asimismo, que los saharauis que se encontraban en el Sáhara en el período establecido por la normativa para optar a la nacionalidad española no tuvieron la oportunidad de ejercer dicho derecho. Con posterioridad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha continuado en la línea de aclarar aspectos que pudieran resultar confusos con relación a esta cuestión. Así, en su Sentencia de 7 de noviembre de 1999, estableció la diferencia entre territorio español y territorio nacional señalando, tras un amplio análisis del asunto, que el Sáhara era territorio español, al igual que Ifni y Guinea Ecuatorial, y analizaba, en concreto, el alcance que había que dar a la expresión territorio español que emplea el artículo 22 del Código Civil. Por último, en Sentencia de 9 de marzo de 2010, declaró el derecho a la nacionalidad española del demandante, en aplicación del artículo 22 del Código Civil, al acreditar el interesado un año de residencia legal en España y haber nacido en territorio español.

La complejidad jurídica que ha venido rodeando el presente asunto ha llevado a los ciudadanos pertenecientes a este colectivo a plantear sus solicitudes sin tener una mínima certeza de cuáles son sus posibilidades reales para obtener la nacionalidad española, circunstancia que no es habitual para el resto de los ciudadanos. Las personas de origen saharaui que acuden a los registros civiles presentan su solicitud para obtener la nacionalidad española a través de vías distintas, desconociendo cuál de ellas es la más adecuada y, en ocasiones, reciben informaciones contradictorias. Todo ello alarga el procedimiento y complica la situación perjudicando gravemente sus intereses. La estimación de las solicitudes de las personas de origen saharaui está directamente relacionada con las pruebas que aportan al expediente, por lo que resulta de la máxima importancia para ellas elegir el procedimiento más adecuado a su situación, de manera que esta Institución considera que deberían recibir una orientación adecuada, lo que en muchos casos no ocurre.

A título de ejemplo, los solicitantes deberían ser informados de la posibilidad de obtener la nacionalidad española por residencia acreditando su nacimiento en el Sáhara en unas fechas determinadas y justificando un año de residencia legal, según la doctrina fijada por el Tribunal Supremo. Igualmente se podrían especificar los requisitos que resultan exigibles cuando se pretende obtener la nacionalidad a través de otros procedimientos. Asimismo, debería asegurarse un tratamiento uniforme por parte de los distintos registros civiles.

Esta Institución considera que la situación actual vulnera el principio de seguridad jurídica. Dicho principio implica que la persona posee una certeza razonable sobre su situación jurídica y los derechos que se derivan de la misma. Sin embargo, las personas saharauis que presentan solicitudes para obtener la nacionalidad española tienen una gran incertidumbre acerca de cuál será la acogida que tendrá su solicitud, y en muchos casos sólo ven reconocidos sus derechos tras largos años de demora. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y los pronunciamientos judiciales mencionados, se dio traslado a la Secretaría de Estado de Justicia, con el fin de que valorase la procedencia de dictar instrucciones que clarificasen en la medida de lo posible determinadas cuestiones que afectan a este colectivo. En su respuesta, el citado organismo reconocía que algunos encargados de Registro aceptan documentos expedidos por la República Árabe Saharaui Democrática y otros los rechazan por no haber alcanzado reconocimiento internacional y también difieren en la apreciación de la llamada “documentación general” o en la prueba y tiempo de la posesión de estado, título inscrito o en la permanencia en el Sáhara. Asimismo, menciona que la anterior situación da lugar a fraudes en el empadronamiento, dado que los solicitantes optan por empadronarse en la demarcación de aquellos registros en los que se opera con criterios de admisión más flexibles. Finaliza su escrito señalando que si bien es indudable que todo instrumento normativo que permita una aplicación uniforme contribuiría a dar coherencia a la actuación de los registros civiles, se trata de una cuestión compleja en la que intervienen elementos políticos, sociales y jurídicos de índole muy variada que requieren una reflexión más profunda que podría exceder del aspecto estrictamente jurídico que debe abordar la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Se ha finalizado la investigación iniciada reiterando a la Secretaría de Estado de Justicia la postura de esta Institución, que considera que, a pesar de la complejidad de la cuestión, resulta preciso adoptar medidas de unificación de criterios, especialmente en los referentes a la decisión sobre la validez de la documentación a aportar (10004419, 10002214 y 10034994).

1.8.3. Registros consulares

Continúan las quejas, de las que ya se dio cuenta en el pasado informe anual, relativas a la situación cercana al colapso que padecen algunos consulados como consecuencia del elevado número de solicitudes formuladas al amparo de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

Persisten también las quejas acerca del mal funcionamiento o inexistencia de un sistema de cita previa telefónica o telemática. Desde la Secretaría de Estado de Justicia y la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios se alegó la sobrecarga, la limitación de medios y las restricciones presupuestarias como causa del colapso en los casos donde, existiendo, el sistema no siempre funcionaba y para el hecho de que las citas se pospusiesen un tiempo excesivo (F10011350 y 10024104).

Las mismas razones se alegaron para justificar **retrasos en la tramitación de expedientes matrimoniales y de solicitud de nacionalidad de hijos de españoles e inscripción de nacimientos, que se prolongan durante varios años, en algún caso hasta cinco.** En otros casos las dilaciones se refieren a la exigencia de requisitos no contemplados por la normativa aplicable, como la de exigir residencia legal, en el país donde se ubica el Consulado, a la cónyuge de un ciudadano español para proceder a la inscripción del hijo de ambos, concluyéndose la investigación con la práctica de la inscripción interesada (10029030, 10029030, 10017090, 11014632 y 10008080).

Se ha de dar cuenta también de la situación creada en aquellos supuestos en los que las autoridades consulares o policiales retiran el documento nacional de identidad o pasaporte a un ciudadano cuya nacionalidad española ha sido declarada, previo el correspondiente expediente gubernativo, con valor de simple presunción. Se han formulado varias sugerencias, que han sido aceptadas, en las que se ha recordado que, según dispone el artículo 1 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica, el DNI es un documento personal e intransferible que tiene valor suficiente para acreditar, por sí solo, la identidad y los datos personales de su titular, así como la nacionalidad española del mismo. De igual modo, el párrafo 6 de ese mismo artículo establece textualmente: “Ningún español podrá ser privado del Documento Nacional de Identidad, ni siquiera temporalmente, salvo en los casos y forma establecidos por las leyes en los que haya de ser sustituido por otro documento”.

En idéntico sentido, el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de seguridad ciudadana, señala que ningún ciudadano podrá ser privado del DNI, ni siquiera temporalmente, salvo los supuestos en que, conforme a lo previsto por la ley, habrá de ser sustituido por otro documento. El pasaporte de los españoles tiene la misma consideración que el DNI y, en consecuencia, solo podrá ser retirado por los mismos motivos a los que se hace expresa mención en el artículo 10 del citado texto legal, esto es, por la existencia de condenas o medidas de seguridad que conlleven la privación o limitación de la libertad de residencia o movimiento del solicitante, mientras no se hayan extinguido, o cuando la autoridad judicial haya prohibido su expedición o la salida de España al interesado, que se halle inculpado en un proceso penal. Por todo cuanto antecede, **esta Institución considera que, en tanto la inscripción como español de origen no haya sido revocada, no resulta posible adoptar por la vía de hecho decisiones como la llevada a cabo en algunas comisarías de policía o consulados por las que se deniega la expedición del correspondiente DNI o pasaporte,** o bien se decide retirar el mismo.

Por otra parte, debe significarse que la Instrucción de 28 de mayo de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia de los registros municipales y demás reglas relativas a los expedientes de nacionalidad española con valor de simple presunción, posibilita que, de oficio, o por iniciativa del Ministerio Fiscal, o de las autoridades de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con ocasión de la expedición del DNI, o de cualquier interesado, y con intervención en todo caso del Ministerio Público, se inicie de nuevo expediente para declarar con valor de presunción que a los nacidos les corresponde o no les corresponde la nacionalidad española. Este nuevo expediente deberá concluir con resolución judicial y, en tanto no se dicte la misma no puede considerarse destruida la presunción de nacionalidad.

En consecuencia, en tanto no se destruya la presunción de nacionalidad española de origen del interesado por los cauces legalmente previstos en el Reglamento del Registro Civil, no puede adoptarse ninguna medida cautelar por la vía de hecho de negativa de expedición del DNI o pasaporte que impida el legítimo ejercicio de sus derechos, toda vez que ello supondría que los funcionarios actuantes estarían supliendo la labor de la autoridad judicial, anticipándose con ello a una decisión para la que no tienen atribuidas competencias (11006969, 11015731, 12007223, 12003761 y 10032800).

Para finalizar este apartado, se ha de dar cuenta de las quejas que se siguen recibiendo ante la **denegación de la inscripción de matrimonios entre españoles y nacionales del país donde se ubica el Consulado por medio de modelos que no individualizan suficientemente la respuesta y la motivación de la resolución.** Tras las investigaciones iniciadas y las recomendaciones formuladas, se ha constatado que en algunos de estos consulados se ha reducido sustancialmente el número de denegaciones. Desde la Secretaría de Estado de Justicia se informó de que se habían dado instrucciones a los consulados concernidos para que, aun ajustándose básicamente a un modelo tipo, los acuerdos de calificación desestimatorios hagan referencia a las causas y circunstancias particulares por las cuales, en el caso concreto de que se trate, la inscripción no es autorizada. Asimismo los cuestionarios a que se someten los contrayentes han de ser amplios, con preguntas que permitan ser interrelacionadas, de modo que se pueda valorar si se incurre en contradicciones relevantes y si tienen un suficiente grado de conocimiento recíproco (10033470 y 11018112).

1.9. ABOGADOS

Como se viene recogiendo en anteriores informes, el Defensor del Pueblo vigila con especial interés que se garantice a los ciudadanos el derecho constitucional de defensa consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución. Para ello sigue con atención las quejas formuladas por los ciudadanos, interviniendo ante los colegios profesionales que deben garantizar este derecho.

En anteriores informes quedaron reflejadas las investigaciones desarrolladas como consecuencia de los problemas surgidos por las **demoras que se vienen produciendo en el pago a los profesionales por las prestaciones efectuadas por la asistencia jurídica gratuita, en la Comunidad de Madrid.** Atendiendo a que en el último escrito remitido por la antigua Consejería de Presidencia y Justicia de esa comunidad (actualmente Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno), se ponían de relieve las diferentes medidas que se venían adoptando para afrontar el pago de las cantidades certificadas y no abonadas por estos conceptos, se procedió al cierre de esta investigación. Sin embargo, al tener conocimiento de que casi 600 abogados adscritos al turno de oficio en Madrid habían presentado su renuncia a realizar guardias en los meses de octubre y noviembre del año 2012, en protesta por los recortes llevados a cabo por esa consejería en materia de asistencia jurídica gratuita, se solicitó un informe de esa Administración, al entender que ello podría conllevar un perjuicio en el derecho de los ciudadanos a la asistencia jurídica, consagrado en el artículo 24 de nuestra Constitución, estando a la espera de su remisión (11012889).

Se abrió una investigación con el Colegio de Abogados de Tortosa (Tarragona), como consecuencia de las incidencias que se habían producido en la tramitación del expediente incoado tras una solicitud de asistencia jurídica gratuita. Del informe remitido se constató el excesivo plazo que tardaron los diferentes organismos intervinientes en esta designación, a la vista de las previsiones normativas de la Ley y el Reglamento de asistencia jurídica gratuita. Por ello, al entender que los colegios de abogados tienen constitucional y legalmente atribuido el garantizar a los ciudadanos su defensa cuando carezcan de los medios económicos necesarios, y que con estas dilaciones, en cierta medida, se podrían estar perjudicando derechos constitucionalmente reconocidos a los mismos, la institución del

Defensor del Pueblo formuló a dicha corporación un Recordatorio del deber legal que le corresponde de adoptar las medidas oportunas para ajustar la tramitación de los expedientes incoados tras las solicitudes de asistencia jurídica gratuita a los plazos marcados en la normativa vigente, con el fin de salvaguardar y garantizar los derechos de los ciudadanos. A fecha de redacción de este informe no se ha recibido todavía la respuesta solicitada, pese a los dos requerimientos enviados en este sentido (11015667).

El decano del Colegio de Abogados de Córdoba puso de relieve que en el año 2008 se suscribió un convenio de colaboración entre la entonces Consejería de Justicia y Administración Pública, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, para la prestación de asesoramiento jurídico a las personas internadas en los centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En 2012, como consecuencia de diversos problemas administrativos, la Administración autonómica comunicó al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados la suspensión de los servicios de asesoramiento, con los perjuicios en el derecho de defensa de las personas en situación de privación de libertad.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior manifestó que se había solicitado reiteradamente el informe, preceptivo y vinculante, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a efectos de la continuidad del convenio.

Tras diversas gestiones efectuadas por el Defensor del Pueblo pudo constatarse que ni se prorrogaba el convenio ni se manifestaba la falta de voluntad para prorrogarlo, lo que evidenciaba una falta de coordinación entre órganos de la misma Administración Pública con un claro perjuicio a los ciudadanos. **El Defensor del Pueblo formuló una sugerencia a dicho departamento para que se adoptasen de forma urgente las medidas necesarias para la emisión del citado informe, recabando el texto objeto del mismo, con el fin de conseguir la prórroga, en caso de resultar así legalmente procedente, del convenio suscrito sobre prestación de asesoramiento jurídico a las personas que se encuentran internas en los centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía.** En la fecha de elaboración de este informe no se ha recibido contestación a esta sugerencia (12007350).

Por otra parte, **se abrió una investigación con el Colegio de Abogados de Guadalajara,** tras la comparecencia de una ciudadana que exponía que había solicitado, a través de la asesoría jurídica del centro penitenciario donde se encontraba ingresada, que se le designase un letrado adscrito al turno de oficio, con el fin de que asumiese su defensa en un

procedimiento en el que se encontraba imputada, tramitado por el Juzgado de Instrucción número 1 de Guadalajara. En fecha reciente, se ha recibido el informe solicitado en el que se pone de relieve que se había procedido al nombramiento provisional de letrado de oficio, estando pendiente de que la interesada tramitase el beneficio de justicia gratuita (12027432).

1.10. FEDATARIOS PÚBLICOS

A pesar de que continúan siendo pocas las quejas relacionadas con la actuación de los fedatarios públicos, notarios y registradores, se han abierto algunas investigaciones por la actuación de estos profesionales en temas tan sensibles como son las ejecuciones hipotecarias.

Una ciudadana contactó con la Institución, ya que, debido a un error con la identidad de los demandados, en un procedimiento ejecutivo tramitado por el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Valencia, un Registro de la Propiedad había procedido a la anotación de un embargo trabado sobre una propiedad rústica perteneciente a sus padres, siendo

posteriormente adjudicado dicho bien a terceros de buena fe, sin que en ningún momento sus progenitores hubieran tenido conocimiento de esas actuaciones, ni fueran obligados respecto de la deuda reclamada en las antedichas actuaciones.

Tras diversas actuaciones realizadas desde la Institución, la interesada formuló una reclamación indemnizatoria por los perjuicios ocasionados, informando el Ministerio de Justicia que, al quedar acreditados estos perjuicios, tenía la posibilidad de reclamar los daños ocasionados a través de la presentación de la oportuna reclamación ante el Servicio de Responsabilidad Civil del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, o bien ante los organismos judiciales a los que competiese el citado registro.

La interesada formuló la correspondiente reclamación, pero el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España resolvió indicando que no apreciaba error alguno imputable a la actuación del registrador interviniente susceptible de indemnización. A la vista de esta contestación, esta Institución ha solicitado la remisión completa del expediente, en orden a buscar una solución que satisfaga los legítimos derechos de los ciudadanos de referencia (10020119).

Se encuentra en trámite una investigación con la Secretaría de Estado de Justicia, tras poner de manifiesto un ciudadano las lagunas que presenta la actual regulación de las subastas extrajudiciales, que se celebran ante notario. En efecto, la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé la imposibilidad de adjudicar un bien cuando en la tercera subasta en sede judicial no se alcance como mínimo el 60 por ciento del valor de tasación de la vivienda, no estableciéndose límite alguno respecto de las extrajudiciales. En el mismo sentido, el Consejo General del Notariado aprobó la Circular 1/2012, con el fin de garantizar a los ciudadanos los mismos derechos que en las ejecuciones hipotecarias judiciales de vivienda habitual, adoptando en la práctica ese mínimo legal establecido. Posteriormente, el Real Decreto-ley 6/2012, si bien afrontó el procedimiento de subasta extrajudicial, dejó para posterior reglamento el desarrollo de lo allí previsto, que debía aprobarse a los seis meses de la entrada en vigor del citado texto. En la fecha de elaboración de este informe, el Defensor del Pueblo está a la espera de recibir la contestación respecto a las previsiones para la aprobación del reglamento que debe desarrollar dicho procedimiento (12020810).

1.11. NIÑOS ROBADOS

La investigación iniciada en el año 2011 y la continuidad en la recepción de quejas durante el año 2012, sobre distintos supuestos planteados por víctimas de falsas adopciones y de sustracción de hijos o hermanos que encajan en el asunto conocido como el de los "bebés robados", ha motivado que el Defensor del Pueblo haya realizado un seguimiento escrupuloso de las distintas actuaciones emprendidas tanto por el Ministerio de Justicia como por la Fiscalía General del Estado en este trascendental tema.

Entre las últimas actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia en relación con el tema de los niños robados, destaca la creación de un Servicio de información a afectados por una posible sustracción de recién nacidos, a través del cual se facilita a las posibles víctimas el acceso a la documentación e información obrante en la Administración relativa a su filiación natural, así como datos registrales y expedientes sanitarios.

Asimismo, la Orden JUS/2146/2012, de 1 de octubre, por la que se crean determinados ficheros de datos de carácter personal relacionados con los supuestos de posible sustracción de recién nacidos y se aprueban los modelos oficiales de solicitud de información, da luz verde a la puesta en marcha de dos ficheros. Uno contendrá las solicitudes de suministro de información administrativa por parte de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos. El otro reunirá los perfiles de ADN.

Para facilitar la realización de pruebas genéticas, a partir de ahora y por primera vez, el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses será accesible a los particulares sin necesidad de que exista un requerimiento judicial previo, y podrá centralizar los perfiles obtenidos a partir de los informes genéticos aportados por los afectados, con el objetivo de incorporarlos a una base de datos única. En este sentido, ha sido igualmente necesario realizar una guía de actuación dirigida a los médicos forenses en el caso de que tengan que practicar exhumaciones de recién nacidos con el objetivo de que sean realizadas con el máximo rigor técnico.

A todo lo anterior se une la publicación el 26 de diciembre de 2012 de la **Circular 2/2012 de la Fiscalía General del Estado, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos.** El Defensor del Pueblo considera que esta Circular 2/2012 del Ministerio Fiscal es un gran avance y un paso en la buena dirección y en un sentido favorable para las víctimas de estos delitos.

Esta circular establece, entre otros extremos, la necesidad de incoar por parte de los fiscales diligencias de investigación para el esclarecimiento de los hechos por una presunta sustracción de menores; los fiscales pueden, asimismo, acordar la recogida de restos biológicos sin necesidad de autorización judicial, de cuyo estudio podrá encargarse el Instituto Nacional de Toxicología, estableciéndose una clarificación en torno a la calificación jurídica de la sustracción de estos menores recién nacidos como detención ilegal, no corriendo los plazos de prescripción sino a partir del momento en que el sujeto pasivo haya venido en conocimiento de la alteración de su filiación (11004072 y otras).

Sobre este asunto la Institución está recibiendo numerosas quejas de personas que han presentado denuncia judicial o policial y desean que el Defensor del Pueblo se interese por su tramitación. Estas quejas están siendo admitidas, bien ante el Ministerio Fiscal, bien ante la Policía, según los casos.

2. CENTROS PENITENCIARIOS

2.1. INTRODUCCIÓN

Según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, **al finalizar el año 2012, 68.685 personas se hallaban privadas de libertad en nuestro país en noventa y siete centros penitenciarios**. De ellas, 63.450 eran hombres (92,38 por ciento) y 5.235 mujeres (7,62 por ciento). En cuanto a la condición de preso preventivo o penado, 10.887 personas se encontraban en la primera situación jurídica (9.877 hombres y 1.010 mujeres) y 57.798 en la segunda (53.573 hombres y 4.225 mujeres). Por comunidades autónomas, destaca Andalucía con 15.810 presos, seguida de Cataluña (10.095) y Madrid (9.137); entre las tres totalizan más de la mitad de la población reclusa. El 8 de junio se alcanzó la cifra más alta del año (70.889 internos) y al cierre del año la más baja, antes indicada (68.685).

Si comparamos estas cifras (datos oficiales a 28 de diciembre de 2012) con el comienzo del año (datos oficiales a 6 de enero de 2012), observamos un descenso de la población total desde las 70.373 personas a 68.685 (-2,39 por ciento). El descenso porcentual es similar en hombres que en mujeres: si en hombres se ha pasado de 65.017 a 63.450, con un descenso del 2,41 por ciento, en mujeres se ha pasado de 5.356 a 5.235, con un descenso del 2,25 por ciento.

Este pequeño descenso de población reclusa permite moderar, siquiera mínimamente, las dificultades propias del difícil momento presupuestario que vive nuestro país, que también se refleja en las dotaciones para nuevas infraestructuras penitenciarias; en efecto, el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios está en fase de revisión en un sentido restrictivo.

En una situación como la actual **resulta de especial interés reiterar que la pena de prisión no es la única consecuencia jurídica posible del delito.** En determinadas circunstancias, para algunos tipos de delito y perfiles delincuenciales, los trabajos en beneficio de la comunidad y otras penas resultan adecuados para cumplir la finalidad de reinserción social establecida en el artículo 25.2 de la Constitución. Las penas alternativas a la prisión constituyen una posibilidad que debe ser tenida en cuenta en las reformas penales actualmente en marcha. Sobre este tema está en preparación un informe monográfico realizado en virtud de convenio entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Granada.

La situación de las personas privadas de libertad ha sido tradicionalmente objeto de especial preocupación del Defensor del Pueblo, dada la vulnerabilidad inherente a esta situación. Los técnicos de la Institución visitan los centros penitenciarios, atienden las quejas de los internos, llevan a cabo múltiples gestiones por escrito y telefónicas ante las administraciones penitenciarias y formulan sugerencias y recomendaciones sobre cuestiones de especial interés.

En el ejercicio 2012, en el marco de la actividad de visitas del Defensor del Pueblo **como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura,** se ha acudido a los centros penitenciarios de Alcalá de Guadaíra Mujeres (Sevilla), Ocaña II (Toledo), Barcelona Mujeres, A Lama (Pontevedra), Murcia II y Araba/Álava. A ello debe añadirse la Unidad de custodia hospitalaria del Hospital Gregorio Marañón de Madrid.

En términos cuantitativos, se han recibido 580 quejas de internos, de las que fueron admitidas a trámite 269 (46,37 por ciento). Asimismo, 295 expedientes están en trámite en el momento de redactar estas líneas, tanto del año 2012 como de años anteriores. Ha habido una importante actividad en lo que se refiere a la incoación de expedientes de oficio: 39.

Sobre las recomendaciones, si bien se hará una exposición algo más extensa en los apartados correspondientes de este informe, **han de destacarse ahora las preocupaciones a las que obedecen. En primer lugar, la prevención de los malos tratos, que dio lugar a una recomendación sobre captación, extracción y conservación de grabaciones (10003360); en segundo lugar, los derechos de los privados de libertad reconocidos en la Ley General Penitenciaria, su Reglamento y demás disposiciones de aplicación**. No debe perderse de vista que el trabajo del Defensor del Pueblo con las personas encarceladas se funda en que la pérdida de libertad, consecuencia jurídica del delito que han cometido, a veces de extraordinaria gravedad, no conlleva la pérdida de otros derechos, que son expresión de los principios éticos del Estado de Derecho. **A esta preocupación obedecen las Recomendaciones sobre protección de datos de los internos y sus familiares (10002826), sobre salidas extraordinarias (11016686), sobre derechos de los detenidos en los traslados (11008095) y la sugerencia sobre cacheos con desnudo integral (11008095).** Finalmente, preocupa también al Defensor del Pueblo que la estancia en prisión se desarrolle en adecuadas condiciones de seguridad; a ello obedece la recomendación sobre literas superiores de las celdas (06049793)[*].

Es preciso poner de relieve que **el grado de colaboración de las administraciones penitenciarias con el Defensor del Pueblo (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y Dirección General de Servicios Penitenciarios de la Generalitat de Cataluña) es adecuado.** No quiere decirse con ello, evidentemente, que no existan discrepancias en cuanto al fondo de los temas, sino que la interlocución es correcta, los informes están debidamente razonados y son generalmente exhaustivos y el acceso del Defensor del Pueblo a las instalaciones penitenciarias está garantizado.

Además de las autoridades penitenciarias, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad realizan labores relacionadas con los presos. Es el caso de la custodia perimetral en los centros penitenciarios y los traslados. Una de las **recomendaciones anteriormente citadas, sobre derechos de los internos en sus traslados, ha sido aceptada por la Secretaría de Estado de Seguridad** (11008095).

2.2. FALLECIMIENTOS

Cualquier información relativa al fallecimiento de algún interno, con independencia de la vía por la que se produzca su recepción, **determina la incoación de un expediente en el Defensor del Pueblo para verificar la realidad del hecho, las circunstancias en que haya tenido lugar y las consecuentes actuaciones de la Administración penitenciaria** que, como es sabido, está legalmente obligada a garantizar la vida y la seguridad de las personas privadas de libertad en las instalaciones penitenciarias.

Los últimos datos disponibles, a la espera de remisión de la información de 2012, se encuentran contenidos en el informe sobre mortalidad de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 2011. Del mismo se desprende que la tasa de mortalidad habida durante el año 2011 se redujo respecto a la del año 2010. **El número de internos fallecidos pasó de 185 en 2010 a 149 en 2011, lo que representa un dato positivo en todo caso.** La edad media de los fallecidos se sitúa en 45,6 años, siendo la causa fundamental la muerte natural por causa distinta al VIH.

Destaca el dato de que más de la cuarta parte de los fallecimientos en prisiones durante el año 2011 se debieron al consumo de drogas. Tanto en el año 2010 como en el 2011, el número de muertes por sobredosis ha ascendido a 39 casos. Resulta llamativo que en 22 de los fallecimientos debidos a esta causa, los internos no se encontraban incluidos en el

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

programa de mantenimiento con metadona pese a lo cual, en dos tercios de los análisis toxicológicos con los que se ha contado, se detecta la presencia de esta sustancia en el cuerpo del fallecido. También es llamativo el dato que pone de relieve que **de los 39 fallecimientos por sobredosis, 17 estaban incluidos en el programa de mantenimiento con metadona,** detectándose en todos los casos en los que ha sido posible acceder al análisis toxicológico la presencia de benzodiacepinas en sus cuerpos, dato que ha de ser matizado por el hecho de que solo se pudo disponer de la mitad de los informes toxicológicos relativos a los fallecimientos habidos en los centros penitenciarios a causa de sobredosis.

Por lo que se refiere a los **fallecimientos por suicidio acaecidos durante el año 2011,** se pasó de 23 casos en 2010 a 15 en 2011, lo que representa el tercer año consecutivo de descenso, tanto en número absoluto como en tasa anual. Si bien los fallecimientos accidentales, 2 casos en 2011, han disminuido hasta cifras más próximas a la media de los últimos diez años (2,5 casos), las muertes por agresión se han elevado hasta 4 casos, frente a la media de 2,5 casos habidos en el último decenio.

Por centros penitenciarios, destaca particularmente el número de fallecimientos por sobredosis (6), habidos en el Centro Penitenciario de Morón de la Frontera. En los Centros Penitenciarios de Albolote (Granada), Algeciras (Cádiz), Castellón II (Castelló/Castellón) y Teixeiro (A Coruña), se produjeron 3 fallecimientos por sobredosis en cada uno de ellos, acumulando entre estos cuatro centros 16 de los 39 fallecimientos ocurridos en los centros gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Sumando las cifras correspondientes a los fallecimientos por suicido y sobredosis, destaca el Centro Penitenciario de Castellón II con 5 fallecimientos durante el año 2011, cifra únicamente superada por el Centro Penitenciario de Sevilla II donde, como se ha señalado, tuvieron lugar 6 casos en 2011, cifra que duplica los 3 fallecimientos por sobredosis habidos en este mismo centro en 2010.

Como posible explicación a este dato la Administración apunta a la ingesta de metadona fuera del programa como causa más probable, si bien en los centros penitenciarios la metadona se dispensa disuelta en líquido, lo que dificulta su obtención de forma irregular. En los centros de atención a drogodependientes extrapenitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía la metadona se entrega a los drogodependientes en forma de comprimidos, que en ocasiones son introducidos de forma anómala en prisión, facilitando así el consumo de la misma como droga de abuso. En apoyo de esta tesis se apunta que en 2011 la mitad de los fallecimientos por sobredosis tuvieron lugar en centros penitenciarios radicados en la comunidad autónoma expresada.

Por lo que se refiere a los centros penitenciarios gestionados por la Generalitat de Cataluña sí se dispone de datos sobre fallecimientos correspondientes a 2012, concretamente hasta el mes de septiembre. Hasta ese momento se habían producido 25 fallecimientos, 16 a causa de enfermedades, 3 por sobredosis, 5 por suicidio y 1 por accidente. De estos 25 fallecimientos: 11 tuvieron lugar dentro de prisión, 7 en un hospital, 1 en un centro sociosanitario, 4 durante el disfrute de permisos de salida y 2 en el ámbito familiar.

La Secretaría General de Instituciones Penitencias constató que entre las causas principales de fallecimientos en prisión, destacan las muertes derivadas de problemas circulatorios, siendo el infarto de miocardio el diagnóstico principal. Esta circunstancia motivó que durante el año 2010 en el Centro Penitenciario de Huelva se desarrollara un programa piloto, cuya finalidad era reducir el número de fallecimientos por causas naturales asociadas a conductas de riesgo relacionadas con hábitos higiénicoalimentarios. Durante el año 2012 este proyecto piloto, encaminado en última instancia a reducir los costes sanitarios derivados de patologías circulatorias y eventualmente fallecimientos, no ha tenido la deseable continuidad ni posible extensión a otros centros, aduciéndose para ello motivos presupuestarios que han impedido la contratación de un especialista en dietética y nutrición.

Los últimos datos de suicidios habidos en instalaciones penitenciarias dependientes de la Secretaría General corresponden a 2011, estando pendientes de recibir los de 2012. Durante 2011 se produjeron 15 suicidios consumados y hubo 44 intentos. El suicidio en 11 ocasiones fue por ahorcamiento, 2 por ingestión, 1 por asfixia y otro por huelga de hambre. En 25 casos el suicidio fue intentado mediante ahorcamiento; en 13 mediante cortes; en 4 mediante ingestión, y en 2 por precipitación. Por grupos de edad: entre 18-20 años hubo un intento de suicidio; entre 21-25, dos consumados y seis intentos; entre 26-30 uno consumado y nueve intentados; entre 31-40, seis consumados y catorce intentados; de 41-60, cinco consumados y catorce intentados, y entre los internos mayores de sesenta años uno se suicidó.

Cuatro de los quince internos que se suicidaron se encontraban sometidos a medidas de aislamiento, al igual que nueve de los que lo intentaron. De los quince suicidios acaecidos en 2011, los Centros Penitenciarios de Soto del Real (Madrid), la Moraleja (Palencia), Castellón II y Alicante Psiquiátrico concentran ocho de estos fallecimientos, habiéndose producido dos en cada uno de ellos. Los restantes tuvieron lugar en las prisiones de Madrid VI Aranjuez, Murcia, Palma de Mallorca, Puerto I (Cádiz), Teruel, Zaragoza y CIS de Málaga.

Los datos reflejados ponen de manifiesto que la evolución de estas cifras prosigue una tendencia a la disminución, de veintitrés suicidios consumados en 2010 se ha pasado a quince en 2011 y de cincuenta y seis a cuarenta y cuatro intentados en el mismo período.

De los cuarenta y cuatro internos que intentaron suicidarse durante 2011, once tenían aplicadas medidas de las previstas en el Plan de Prevención de Suicidios diseñado por la Administración penitenciaria y cuatro de los quince que lo consumaron también estaban bajo el ámbito de aplicación del referido plan. Lo que muestra que en estos cuatro casos el referido Programa de Prevención no resultó útil para el objeto que persigue y en los once casos en que se produjo una tentativa de suicidio tampoco resultó funcional para prever estas conductas de efectos potencialmente fatales. Por ello, **la Administración penitenciaria debe perseverar en el diseño y utilización de instrumentos científicos que ayuden a los profesionales en la tarea de evitar que internos vulnerables se vean expuestos a situaciones de riesgo que puedan desembocar en episodios de autolisis con consecuencias graves.**

Hay ocasiones en las que un intento de suicidio es interpretado por la Administración como una maniobra manipulativa de su autor. Durante el presente año se ha tramitado una investigación con ocasión del fallecimiento de un recluso por esta causa que resulta ilustrativa. Los medios de comunicación informaron en su momento de que los familiares del fallecido sospechaban que no se trataba de un suicidio sino que el recluso fue asesinado dentro de la prisión. La correspondiente resolución judicial desestimó tal planteamiento dejando sentado que el interno se suicidó. Solicitada información a la Administración penitenciaria, se tuvo acceso a la investigación interna efectuada para esclarecer las circunstancias en que tuvo lugar el hecho, pudiendo saberse que el recluso, horas antes de consumar su suicido en el departamento de aislamiento, había protagonizado de madrugada un intento de ahorcamiento que fue frustrado por el aviso que dio su compañero de celda a los funcionarios de servicio, alarmado ante este hecho y el estado de alteración y agitación que presentaba. La reacción inmediata fue su traslado a la enfermería para que el médico de guardia valorara la situación y actuara en consecuencia. Se estimó que no procedía ingresarle en enfermería ya que el fallecido tenía “incorporado a su repertorio de conductas las amenazas y las conductas autolesivas como método de llamada de atención, manipulación y obtención de beneficios o ganancias secundarias”.

En consecuencia, el episodio que se estaba atendiendo tenía naturaleza estrictamente regimental y no precisaba de ninguna otra asistencia médica distinta del análisis de su historial y del reconocimiento recién realizado. El estado de agitación emocional que presentaba el recluso quien llegó a pedir al médico que le “ataran en la enfermería” parece ser que tenía su

causa en una carta enviada por su hermano, cuyo contenido le alteró hasta el punto de intentar suicidarse. Tras salir de la enfermería, el jefe de servicio adoptó la decisión de conducir al interno al departamento de régimen cerrado, con la finalidad estricta de proteger su vida, ordenó su inmovilización mecánica, medida a la que el recluso no opuso ninguna resistencia. En esta situación permaneció toda la noche hasta primera hora del día siguiente, cuando se levantó la medida de inmovilización. Continuó en el departamento de régimen cerrado siendo controlado por los funcionarios de vigilancia a través del interfono. Parece ser que durante este tiempo, el interno reclamó la metadona y su medicación con cierto nerviosismo y dando muestras de inquietud. La última comunicación es de las 11:30 horas, y a las 13:30 horas se descubre que se había ahorcado.

Esta Institución ha solicitado información a la Administración sobre cuál era la concreta finalidad del chantaje que el recluso pretendía imponer a la Administración y que llevó al facultativo que le atendió a considerar que el intento de suicidio que acababa de protagonizar no estaba relacionado con la situación de grave alteración emocional que su compañero de celda y el jefe de servicio parecieron observar con claridad, sobre si los facultativos que atienden este tipo de situaciones poseen una *checklist* que les permita valorar adecuadamente, con un formulario estandarizado basado en criterios científicos, la necesidad o no de aplicar el protocolo de prevención de suicidios, cuya finalidad es, lógicamente, proteger la vida de las personas privadas de libertad. Además la Institución ha pedido conocer si el facultativo que atendió aquella noche al interno tenía a su disposición la información que ponía de relieve que el 13 de julio de 2005 protagonizó un intento de suicidio, que el 14 de agosto de 2008 había intentado de nuevo ahorcarse además de haberse autolesionado mediante cortes en cuatro ocasiones, que el 9 de mayo de 1998 fue encontrado colgado en los servicios de la brigada donde dormía en el centro penitenciario y que el día 7 de junio de 1998 había intentado suicidarse arrojándose desde una tercera planta de ese centro penitenciario. La información se encuentra pendiente de remisión por parte de la Administración penitenciaria (11013237).

2.3. MALOS TRATOS

En la práctica totalidad de los casos en los que se reciben quejas por actuaciones de la Administración penitenciaria relatando episodios de malos tratos, bien sea remitidas por los reclusos, bien por compañeros de internamiento o asociaciones de ciudadanos, se solicita información a la Administración acerca de los hechos presuntamente irregulares puestos de manifiesto. Se pretende con ello constatar si la Administración, bien en sus servicios centrales o en el propio establecimiento tenía conocimiento de tal actuación considerada irregular y, en tal caso, que se informe sobre las actuaciones desarrolladas tanto para esclarecer el fundamento de la queja como para corregir la irregularidad que pudiera haberse cometido. En caso de que no existiera denuncia previa del interno o asociación ante la Administración, el inicio de actuaciones por parte de la Institución implica la petición de que se desarrollen las labores imprescindibles de investigación encaminadas a contrastar el fundamento de la queja y se actúe en consecuencia.

La finalidad última de la intervención del Defensor del Pueblo consiste en verificar que los instrumentos administrativos de queja de los que disponen los reclusos, así como los dispositivos de control interno de los que la Administración se ha dotado para verificar su adecuado funcionamiento y respeto a los derechos de los internos, funcionan con normalidad y de acuerdo con unos protocolos de actuación normalizados.

En este sentido, es primordial que, ante quejas de cierta entidad por presuntos malos tratos, el personal encargado de su investigación, además de disponer de formación especializada en este tipo de averiguaciones, sea ajeno a la plantilla del establecimiento donde se investiga tal denuncia. Asimismo, es importante para la investigación el empleo de registros fotográficos de las lesiones que puedan presentar los reclusos como consecuencia de la

aplicación de medios coercitivos o por cualquier otro motivo, bien sea peleas entre internos o autolesiones, así como las que presenten al momento de su ingreso en prisión procedentes de libertad o de otro establecimiento penitenciario. Los servicios centrales de la Administración penitenciaria muestran gran resistencia a aceptar la recomendación formulada a tal efecto, que contrasta con la disposición favorable que, con ocasión de las visitas efectuadas a centros penitenciarios, ha podido apreciar esta Institución en los subdirectores médicos y otros responsables de los centros penitenciarios. Esta circunstancia, así como el convencimiento de que la incorporación de documentos gráficos de las lesiones que sufran internos y, eventualmente, funcionarios es positiva, justifica que perseveremos en el objetivo de que la recomendación sea aceptada (08016605).

En este contexto de investigación de denuncias por malos tratos, también **resulta de trascendental importancia disponer de grabaciones correspondientes a los sistemas de videovigilancia con los que cuentan los establecimientos penitenciarios. Cabe destacar una investigación efectuada por la Institución que ponía de relieve la inexistencia de un protocolo de toma, conservación y recuperación de las grabaciones de las cámaras de videovigilancia, si bien, en el caso concreto, la Administración procedió a la localización de las grabaciones correspondientes de los hechos sucedidos al momento de ser instruida la información reservada.**

Llama la atención que tal localización se hiciera no con carácter inmediato al acaecimiento de los hechos, como parece razonable que estuviera establecido si existiera un protocolo normalizado al efecto, sino con posterioridad, de modo que si no se hubiera actuado con celeridad, las grabaciones podrían haber sido borradas por el propio sistema y en consecuencia ser irrecuperables. Lo cual abona la tesis mantenida por la Institución de que resulta necesario que en los centros penitenciarios exista un protocolo normalizado de actuación en materia de toma, recuperación y conservación de los archivos captados por los sistemas de videovigilancia.

Sin embargo, la información disponible refleja que los equipos de grabación de los sistemas de videovigilancia existentes en los centros penitenciarios son muy diversos y de tecnología muy heterogénea, asimismo la funcionalidad de estos resulta también muy variada. Por lo tanto, el proceso para poner en marcha un protocolo normalizado de actuación en materia de toma, recuperación y conservación de grabaciones con las debidas garantías de los derechos de los reclusos, tal y como sugiere la Institución, precisa un previo y riguroso estudio individualizado de todos y cada uno de los sistemas existentes; sus características, su uso, sus tiempos de almacenamiento, etc., y sobre esa base determinar un procedimiento normalizado que pudiera ser útil y de aplicación para la globalidad de los establecimientos penitenciarios.

La importancia que el Defensor del Pueblo concede a este asunto motivó que en el curso de 2012 se formulara una **recomendación a la Administración para que procediera a realizar un estudio detallado de la situación existente en cada uno de los centros penitenciarios, con la finalidad de disponer de los datos necesarios para proceder de forma escalonada a la protocolización de la captación, extracción y conservación de las grabaciones de las cámaras de seguridad de los centros penitenciarios. Esta materia será objeto de especial atención en el curso del próximo año** (10003360).

Las personas privadas de libertad en departamentos de régimen cerrado de los centros penitenciarios, ya sea por motivos de clasificación o disciplinarios, deben tener a su disposición un documento escrito en el que aparezcan detalladas de forma concisa y en una lengua que les resulte comprensible las normas específicas que configuran su régimen de vida, obligaciones y derechos durante su estancia en tal departamento. Esta obligación que con carácter general afecta a la Administración respecto de todos los centros que gestiona, adquiere un matiz especial en los departamentos de régimen cerrado. A la pregunta espontánea de cómo una persona recién ingresada en prisión puede conocer las normas

concretas de un establecimiento determinado, los internos en buena medida responden que a través de la información que reciben de otros compañeros de internamiento. La restricción severa de la convivencia que supone la estancia en un departamento de este tipo impide esta vía de conocimiento, por lo que se hace indispensable que la Administración facilite el referido documento en el que aparezcan detalladas de forma concisa y en una lengua que les resulte comprensible las normas de tal departamento.

Durante el presente año se ha solicitado información a la Administración sobre el grado de cumplimiento de esta obligación en todos los centros penitenciarios, en el convencimiento de que la disponibilidad de la misma por parte de los reclusos facilita la adaptación a las normas o, al menos, evita que se pueda alegar su desconocimiento como fuente de incidentes, propiciando en consecuencia la ordenada convivencia en el departamento.

No se debe olvidar que l**a práctica totalidad de las quejas que se reciben en la Institución en las que los reclusos manifiestan haber sido objeto de un uso de la fuerza injustificado, tienen su origen en una actuación previa de la Administración, que viene amparada por la adopción de medidas de control.** Se trata de casos en los que los reclusos denuncian extralimitaciones en el empleo de la fuerza física u otros medios coercitivos, que han tenido su origen en un previo incidente que justificaría la adopción de tales medidas, versando la posible controversia en la proporcionalidad o necesidad del medio empleado.

Además, no es infrecuente que los reclusos que envían sus quejas a la Institución manifestando haber sido agredidos por funcionarios o impelidos para que no presenten sus denuncias, paralelamente hacen uso de su derecho a plantear esos mismos asuntos ante la autoridad judicial. Esta circunstancia impide abordar el fondo del asunto planteado, pero no es óbice para que el interés en estos casos se dirija a averiguar las concretas actuaciones efectuadas por la Administración para averiguar el fundamento de tal queja, pues no hay que olvidar que la Administración tiene funciones ineludibles de garante de los derechos de los internos. En este sentido se ha de apuntar que es relativamente frecuente que los internos, particularmente aquellos más experimentados, se dirijan además de a la Institución a los servicios centrales de la Administración penitenciaria cuando perciben que sus quejas, por la circunstancia que sea, no tienen visos de ser reconocidas en el establecimiento penitenciario. Por este motivo, resulta muy importante que ante quejas por posible extralimitación en la adopción o desarrollo de medidas de control, fundamentalmente cacheos con o sin desnudo integral, registros de celdas, etc., o en el empleo de medios coercitivos y restricciones regimentales de carácter provisional tras incidentes regimentales, la actuación de los mecanismos internos de control de la propia Administración estén en condiciones de poder despejar toda duda de sospecha respecto del fundamento de la queja recibida.

A este propósito sirven de forma auxiliar los sistemas de videovigilancia y la disponibilidad de fotografías de las lesiones sufridas por los internos. También es imprescindible que las tareas de investigación interna que se desarrollan a partir de los escritos de los reclusos, incorporen una toma de contacto con ellos en la que concreten, perfilen y propongan pruebas que apoyen sus manifestaciones. A criterio de esta Institución, no resulta suficiente el juicio sobre la veracidad del testimonio que efectúa la Administración en ocasiones para desacreditar la queja recibida con la justificación de no haber mantenido entrevista alguna con quien formula una queja por malos tratos, ni aceptar la propuesta de prueba que pudiera efectuar.

De todo ello da muestra **un incidente acaecido en el Centro Penitenciario de Albocàsser** (Castelló/Castellón) que ha continuado siendo objeto de atención en 2012, pese a que el interno fue puesto en libertad después de haber sucedido los hechos. La compareciente, hermana de una persona privada de libertad, relata que recién llegado su hermano al centro penitenciario, después de llamar a la familia por teléfono para avisar de su llegada, siete funcionarios lo llevaron a una sala aislada con la finalidad de realizarle cacheo, y una vez allí, el

jefe de servicio presente le preguntó nada más verlo que si se acordaba de él. Como quiera que el interno le dijo que no se acordaba, el jefe de servicio empezó, según el relato recibido, a provocarle verbal y físicamente. A continuación, refiere la compareciente, su hermano les comentó que no iba a responder a su provocación y que no iba a defenderse, ya que salía ese año en libertad y que no quería sumarios ni nada parecido.

Después, el jefe de servicio y los siete funcionarios presentes armados con porras le propinaron una paliza que califica de brutal. Al parecer, perdió la conciencia, y le llevaron a rastras a una celda aislada, sin mantas ni nada que le protegiera del frío que producía la nevada caída aquellos días. Permaneció tres días en esta celda, durante los cuales enfermó y llego a vomitar sangre por la boca, por lo que solicitó la presencia de un médico por el estado en que se encontraba. Según el relato recibido no fue visitado por el mismo, denunciaron al centro, poniendo una reclamación por escrito, tanto en el propio centro, como ante el Ministerio de Justicia y el Juzgado. La compareciente solicitaba que se tomasen medidas para esclarecer la actuación de este jefe de servicio, ya que no es la primera vez, manifestaba, que sucedían incidentes parecidos en este centro.

La versión que ofrece la Administración de los hechos es completamente divergente y en esencia consiste en que el recluso después de realizar una llamada telefónica a su familia para comunicar su llegada al establecimiento, conforme la normativa permite, se habría negado a ocupar la celda que le había sido asignada. No se informó si fue efectuada alguna actuación encaminada a gestionar el estado de agresividad en que parecía encontrarse a causa de su alojamiento en esa celda o si había alguna circunstancia que, aunque no la justificara, explicara su actitud y eventualmente pudiera ser atendida. Al parecer, el interno experimentó ciertas dificultades para adquirir productos del economato y no recibía la señal de la televisión a cuyo uso tiene derecho de forma correcta. En este contexto, de acuerdo con lo informado por la Administración penitenciaria, el interno lanzó una mesa contra los funcionarios, y manifestando una evidente agresividad intentó morderles durante el desarrollo del incidente, fue preciso el empleo de la fuerza física para inmovilizarle, defensas de goma, y medios de sujeción mecánica. Parece ser que el incidente tuvo lugar en el cuarto de cacheos y que se extendió durante cierto lapso de tiempo, pues fue preciso avisar al jefe de servicios y que este autorizara el empleo de medios coercitivos.

La Administración también comunicó que el juzgado de instrucción tramitó diligencias previas que fueron posteriormente sobreseídas, al estimar que no se había producido ninguna actuación penalmente sancionable. Por su parte la Administración penitenciaria, a través de sus servicios de inspección, procedió a “analizar toda la documentación obrante sobre los hechos”, “sin que se haya encontrado dato objetivo alguno que haga pensar en una actuación inadecuada o desproporcionada por parte de los funcionarios, del jefe de servicio o de la médico que estaba de guardia el día de los hechos”.

Ante la divergencia de versiones, se solicitó nuevamente información a la Administración, con la finalidad de conocer ciertos aspectos relacionados colateralmente con el incidente, ya que el fondo del mismo había sido objeto de pronunciamiento judicial. Así se pudo conocer que aunque el incidente tuvo lugar en un centro moderno, el cuarto de cacheos donde se desarrollaron los hechos no contaba con un sistema de videovigilancia que hubiera permitido disponer de un valioso documento videográfico, que habría disuadido, a buen seguro, de la presentación de una denuncia falsa por el recluso y a contrario sensu habría permitido documentar unos hechos cuya prueba deviene imposible en la práctica si de lo que se trata es de enfrentar testimonios, como sucede hasta el momento. También se pudo conocer que, pese a que se hicieron averiguaciones por parte de la Inspección penitenciaria, no se recibió por el personal investigador el testimonio del interno sobre cómo se había producido el incidente, no se indagó sobre cuáles fueron los antecedentes inmediatos, ni lo que sucedió a continuación de ser sometido a las medidas restrictivas, teniendo en cuenta que ante la falta de pruebas objetivas como las grabaciones videográficas, se ha de poner el énfasis, con carácter general,

en la recepción del testimonio que los internos puedan aportar. Para finalizar, de la documentación recibida también se desprendía que durante el período en el que el interno estuvo sometido a aislamiento no fue visitado por el médico con la frecuencia que prevé la normativa penitenciaria.

El testimonio del recluso respecto de lo que sucedió tras el incidente es el siguiente: "Me encerraron en una celda de aislamiento con lo puesto y dieron orden al jefe de servicio de que no me diesen ni sábanas ni mantas, dejándome durante tres días 'muerto de frío' ya que estaba nevando y en un estado físico bastante malo, lleno de moratones, bultos, dolor de huesos, mareado y escupiendo sangre, que me costaba hasta respirar del dolor de pecho y costillas". El médico que la visitó después, seguía el testimonio, "ni siquiera se acercó a mí, ni me hizo quitarme la ropa y al ver cómo tenía todo el cuerpo, lo único que hizo fue apuntar algo en una libretita y se marchó sin más, no me dio nada de 'medicación' para recuperarme. Tuvieron que ser algunos internos, que ni siquiera conocía, los que me mandaron pomadas y medicamentos para que se aliviara mi estado. Posteriormente me apunté a la consulta médica semanal del módulo y no me sacaron poniéndome excusas". La queja continúa en trámite (10010174).

En otro caso un recluso se quejó de haber sido desnudado, humillado y vejado por dos funcionarios del centro penitenciario como represalia por un incidente sucedido días antes en el módulo, cuando, según el relato del compareciente, tres funcionarios (dos varones y una mujer) se presentaron en la celda que ocupaba él junto a otro interno, y con la justificación de registrarla la pusieron literalmente "patas arriba" sin hacer el más mínimo ademán por registrar nada. Según relata, terminado el registro se situó junto a la cancela o puerta exterior del módulo, esperando la llegada de los jefes de servicio. En ese momento, se encontraban en el interior dos funcionarios varones que habían desordenado la celda; cuando supieron su intención de relatar a los jefes de servicio lo ocurrido le introdujeron de forma violenta en un pequeño cuarto de baño que hay en la oficina del funcionario del módulo. Una vez dentro del baño, expone el recluso, se rieron de él, le insultaron, le amenazaron y fue obligado a desnudarse. Estando desnudo continuaron las humillaciones y los comentarios con connotaciones sexuales. Cuando le permitieron volver a vestirse, manifiesta que le preguntaron si todavía tenía intención de contar a los jefes de servicio lo sucedido en la celda. Como quiera que contestó afirmativamente, fue esposado a la espalda y violentamente apaleado. Durante el año al que se contrae el presente informe, según informa el fiscal general del Estado, continúa la tramitación del procedimiento judicial derivado de estos hechos que se remontan al año 2010 (10010253).

2.4. TRATAMIENTO

2.4.1. Situación de los hospitales psiquiátricos penitenciarios

Las personas recluidas en hospitales psiquiátricos penitenciarios se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad respecto del resto de personas privadas de libertad. Por lo tanto, **se ha de exigir a la Administración que mantenga la actitud de especial supervisión, brindando el ambiente protector y terapéutico especializado que este grupo de internos precisa para la mejor evolución de sus enfermedades y reinserción social,** al tiempo que se han de agotar las posibilidades que la legislación prevé para que la estancia en estas instalaciones no se alargue más allá de lo terapéuticamente necesario. Para ello, es precisa la adecuada dotación de los recursos externos especializados por parte de las administraciones competentes, de forma que se evite que internados que estarían en condiciones de cumplir medidas de seguridad en unas instalaciones menos restrictivas, no puedan hacerlo por falta de recursos públicos adecuados, dándose la circunstancia, en ocasiones, de que es la propia Administración quien tiene atribuida la tutela de estos enfermos psíquicos cuando están judicialmente incapacitados. En definitiva, el tratamiento del enfermo mental privado de libertad, tanto en centros de privación de libertad de

carácter asistencial (hospitales psiquiátricos penitenciarios) como en los centros penitenciarios ordinarios, no puede ser abordado de forma exclusiva por la Administración penitenciaria.

En el informe anual correspondiente al año 2011, se dio cuenta de que proseguían en trámite dos procedimientos penales seguidos contra un celador del hospital psiquiátrico penitenciario de Alicante/Alacant por lesiones a un interno del establecimiento y por abuso sexual a una reclusa. Durante 2012 el Defensor del Pueblo ha conocido que el órgano jurisdiccional competente dictó sentencia absolutoria en el juicio de faltas por lesiones, mientras que el procedimiento por presunto delito de abuso sexual se encuentra en fase de recurso de casación. El trabajador fue despedido por la Administración, en virtud de la resolución sancionadora adoptada en el expediente disciplinario seguido contra él, por las lesiones ocasionadas a un enfermo psiquiátrico internado judicialmente (10007998).

En el informe anual correspondiente a 2011 se daba cuenta de un programa de actuación diseñado por la Administración penitenciaria, encaminado a mejorar la gestión de las instalaciones penitenciarias asistenciales especializadas y a las condiciones de vida de los enfermos mentales privados de libertad. En su desarrollo estaba previsto por una parte acometer ciertas obras de mejora en las instalaciones y proceder a llevar a cabo las modificaciones organizativas propuestas en el denominado “Plan de Acción Estratégico de Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios”.

La información remitida por la Administración pone de relieve respecto de las mejoras materiales, que la implantación de sistemas de detección de humos e intercomunicadores prevista en el Hospital Psiquiátrico de Alicante/Alacant, no puede ser realizada de momento, debido a la inexistencia de crédito presupuestario adecuado a causa de las restricciones. Por lo que respecta a los aseos del Hospital Psiquiátrico de Sevilla, se informó de que en el ejercicio 2012 se asignaría crédito para que pudiera iniciarse su reforma. En lo referente a las iniciativas sobre los proyectos de actuación contenidos en el documento “Hospitales Psiquiátricos dependientes de la Administración penitenciaria: propuesta de acción” se alude a que se han iniciado actuaciones para reorganizar la estructura directiva, contratar especialistas, estudiar la manera de aumentar la plantilla de auxiliares, disminuir la población mediante la mejor derivación de casos con ingreso, impulsando programas de formación de los profesionales y mejorando las infraestructuras, en función de la disponibilidad presupuestaria. Además, se informa que hay un proceso de mejora en la gestión mediante la fijación por consenso de los indicadores de calidad asistencial de ambos hospitales y se han declarado los procesos y estándares óptimos como fase previa de un procedimiento continuado de mejora de calidad.

El interés de la materia aconseja solicitar información ampliatoria a lo largo de 2013, que permita conocer en profundidad el actual nivel de desarrollo de las medidas referidas. También se efectuará el seguimiento de las mejoras propuestas a la Administración penitenciaria y al Ministerio de Justicia, con ocasión de la visita girada por el Defensor del Pueblo al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante a finales de 2011, que afectan tanto a aspectos relativos a las condiciones de vida en el centro como a la situación jurídico-penal del enfermo mental.

Por lo que se refiere a esto último, se detectó en los expedientes penitenciarios examinados la **sobreutilización de la figura de atentado a la autoridad,** así como el sinsentido conceptual, desde el punto de vista psiquiátrico, de la estancia de algunos de los pacientes en esas instalaciones. También se documentó con ocasión de la revisión de expedientes, el caso de personas declaradas inimputables por un tribunal que decretó una medida alternativa de ingreso en el hospital psiquiátrico penitenciario. Estando internados, se juzgan otros delitos cometidos entre el primer delito (en que fue declarado inimputable) y su entrada en el hospital psiquiátrico penitenciario. El juez aprecia eximente completa, pero se condena al enfermo a una medida sustitutoria que se suma a la anterior, prolongándose la estancia en el número adicional de años que corresponda. Este tipo de condenas reitera la idea

de que la estancia en el hospital psiquiátrico penitenciario no es vista socialmente como un espacio terapéutico o de protección social, sino como un equivalente punitivo para los enfermos de la cárcel. Por ello, sería necesaria una revisión del tratamiento jurídico-penal del enfermo mental, que se ve privado de libertad por largos períodos de tiempo sin fundamento terapéutico.

El Ministerio de Justicia informó que, con ocasión de la revisión del texto del Código Penal, se tendrían en cuenta las sugerencias formuladas por esta Institución. Pese a ello, en la exposición de motivos del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, puede leerse: "No se incorporan modificaciones relevantes en la regulación de las medidas de internamiento en centros psiquiátricos y centros de educación especial, si bien se incorporan algunas mejoras relevantes: se regula de forma precisa el régimen de control de estas medidas; la suspensión de la medida, que irá acompañada de la imposición de una medida de libertad vigilada; las condiciones de revocación de la suspensión que pudiera haber sido acordada; o el internamiento temporal del sometido a la medida, cuando se produce una recaída grave en su patología que lo hace imprescindible, pero no concurren circunstancias que justifican la revocación de la suspensión de la medida (intervención en crisis)" (09006567, 09006568 y 10007998).

2.4.2. Presos con discapacidad intelectual

Desde el año 2003 se mantiene abierta una investigación sobre la problemática de los presos con discapacidad intelectual internos en los centros penitenciarios españoles. De estos, alrededor del 70 por ciento disponen de los correspondientes certificados de discapacidad.

En el año objeto del presente informe, la investigación se ha centrado en las medidas jurídicas contenidas en el programa marco de tratamiento de personas con este tipo de discapacidad, internas en los centros penitenciarios con carácter preventivo, con el fin de evitar que en la causa penal preventiva quede sin recogerse su condición a efectos de la aplicación de posibles eximentes y medidas especiales que pudieran corresponder.

Así, la Administración informó que, en esos supuestos, en unos casos se pone directamente en conocimiento del juzgado competente y en otros se derivan a las asociaciones que intervienen en los centros con este tipo de internos, como la Asociación FEAPS, con el fin de que estas puedan realizar las actuaciones que procedan (F0300157).

2.5. DERECHOS DE LOS INTERNOS

Con ocasión de la tramitación de un expediente de un interno del Centro Penitenciario de Ocaña II se realizó una sugerencia a la Administración con el fin de que, con independencia de que las batas empleadas en él para la realización de los **cacheos con desnudo integral** fuesen enviadas a la lavandería del centro, existiese siempre remanente suficiente para que a ningún interno se le ofreciesen batas que presentasen restos de suciedad; asimismo, se solicitó información de la opinión de los servicios sanitarios acerca de la conveniencia y criterio sanitario existente, en relación con que el uso de tales batas sea compartido por un número indeterminado de internos, si bien, al momento de la elaboración del presente informe, la Administración aún no se había pronunciado sobre la aceptación o no de dicha sugerencia (1108095).

Se ha recomendado a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que se dicten normas internas que regulen, en el ámbito correspondiente a los establecimientos penitenciarios, los procedimientos de recogida, gestión y tratamiento de datos de

identificación relativos a familiares y otras personas que realizan visitas a los internos (huella, fotografía, filiación y documento de identificación).

También se recomendó para una mejor garantía del derecho a la información previa reconocida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, **que se instruya especialmente a los funcionarios encargados de recoger esta información acerca de la necesidad de que los visitantes conozcan la finalidad de la recogida de tales datos** y, en todo caso, se edite un folleto explicativo de entrega obligada cada vez que se proceda a recabar los datos referidos, en el que con referencia a los procedimientos internos existentes y su norma de soporte, se informe a los comunicantes de las vías de ejercicio del derecho al acceso, rectificación, cancelación u oposición, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos, facilitando formularios escritos en papel autocopiativo que el interesado pueda rellenar y conservar copia del mismo para una mejor gestión de su solicitud.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a raíz de la recomendación efectuada por la Institución, estima pertinente ampliar la información dada hasta entonces sobre la recogida de los datos personales y los derechos que les corresponden a los visitantes, con ocasión de las comunicaciones a celebrar con los internos, procediendo igualmente a evaluar el procedimiento de recogida, gestión y tratamiento de estos datos.

En su última comunicación, esa Secretaría General indica que a los visitantes se les entrega un tríptico con la información relativa al funcionamiento del nuevo programa de comunicaciones y visitas (cita previa) y la protección de sus datos personales; en los Departamentos de Comunicaciones Exteriores de los centros, se exponen notas informativas al respecto; finalmente a los visitante, en el momento de celebrar su primera comunicación, se les hace entrega de un nuevo modelo de tríptico (10002826).

El Defensor del Pueblo se interesó por la implantación de un sistema de protección de las literas superiores de aquellos centros que pudieran construirse en el futuro, renunciado al planteamiento general que implicaba la modificación de las literas existentes en todos los centros penitenciarios, asumiendo que, al menos, en los nuevos centros que estuviera previsto construir dispusieran de estos elementos de seguridad con el fin de garantizar la seguridad e integridad física de las personas privadas de libertad, cuya custodia le ha sido confiada a la Administración, y la ejecución de las medidas necesarias para reducir los riesgos conocidos que afectan directamente a sus derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, cuya supervisión le corresponde a esta Institución.

En consecuencia se ha efectuado una recomendación con el fin de que se adopten las medidas necesarias para que, de forma paulatina, las literas superiores de las celdas de los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, dispongan de un sistema adecuado para evitar que se produzcan caídas accidentales al suelo, en ejercicio de la función tuitiva que corresponde a esa Administración respecto de las personas privadas de libertad. Esta recomendación ha sido rechazada al entender la Administración penitenciaria que la colocación de una barrera fija implicaría la imposibilidad de plegar la misma cuando no se use y crearía dificultades para el acceso a la litera; añade que una barrera movible supondría un riesgo para la seguridad de los funcionarios y de los propios internos ya que se podría utilizar como arma (06049793).

Una compareciente se dirigió a la Institución quejándose de ciertas deficiencias organizativas que impidieron que pudiese acudir a una consulta hospitalaria extrapenitenciaria en régimen de autogobierno el 16 de junio de 2011, como había sido autorizado por el propio Centro Penitenciario de Zuera (Zaragoza).

Concedido el permiso médico correspondiente, un mes y medio después de su solicitud, solicitó hacerlo en régimen de autogobierno y aprovechar las cuatro horas que permite el reglamento para acudir a la cita médica en la fecha indicada.

El día anterior a la cita médica preguntó a los funcionarios del módulo si disponía ya de la autorización correspondiente para acudir de manera autónoma a la consulta al día siguiente. Al parecer, insistió en saber cómo iba a salir al hospital, con o sin custodia policial, extremo que finalmente se le comunicó a las 22 horas, indicándole que la salida sería en régimen de autogobierno, hora a la que ya no podía avisar telefónicamente a ninguna persona allegada del exterior para que fuera a buscarla y la llevara a la consulta, ya que el cierre de celdas es a las 20:00 horas y ya no pueden hacerse llamadas, pese a solicitarlo de forma expresa.

Tras una larga tramitación, y comprobar que el sistema empleado por la Administración penitenciaria impide que los internos que han de acudir a consulta médica puedan planificar adecuadamente su traslado del centro penitenciario al centro sanitario de destino y, en el peor de los casos, que la salida autorizada pueda realizarse en régimen de autogobierno, se efectuó la **recomendación para modificar la práctica administrativa actual en materia de tramitación, resolución y notificación de las solicitudes de salidas extraordinarias** formuladas por los internos de centros penitenciarios. El fin es que sus beneficiarios puedan programarlas adecuadamente y, al tiempo, que se adapte la práctica a las previsiones contenidas en los artículos 50 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 53.3 del vigente Reglamento Penitenciario. Esta recomendación ha sido aceptada (11016686).

En materia de **derechos de los detenidos en traslados** se efectuó otra recomendación para que los internos que sean trasladados desde los centros penitenciarios gestionados por el Ministerio del Interior a los juzgados, puedan disponer a su llegada a los mismos de sus gafas, aquellos que las necesiten, y de los documentos cuya presentación ante los correspondiente órganos jurisdiccionales estimen que asiste a sus derechos, pues hasta el momento tales pertenencias les son retiradas; todo ello garantizando las condiciones de seguridad del traslado del modo que se estime más conveniente por el encargado de la conducción. Esta recomendación ha sido aceptada también por la Secretaría de Estado de Seguridad (11008095).

2.6. OTRAS CUESTIONES PENITENCIARIAS

Una vez más hay que hacer hincapié en el tema de la **insuficiencia de monitores deportivos y ocupacionales** en los centros penitenciarios dado que el problema continúa.

Según informó **la Administración penitenciaria**, esta **ha venido solicitando sistemáticamente a los órganos competentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas autorización para la cobertura de las vacantes que se producen para ser cubiertas por personal interino;** así como un incremento de las relaciones de puestos de trabajo de los centros penitenciarios que se entienden deficitarios, sin que estas propuestas se autoricen en todas las ocasiones (0023283).

Sobre **telemedicina,** es criterio de la Institución que la mejora en la asistencia sanitaria de los reclusos pasa por el fomento de estos servicios. Con la finalidad de hacer un seguimiento de los avances que se produzcan en esta materia, el Defensor del Pueblo inició una investigación en años pasados habiéndose informado por parte de la Administración penitenciaria que esta ha iniciado gestiones en este sentido con las comunidades autónomas de Madrid, Galicia, Cantabria, Andalucía, Aragón, Murcia y País Vasco, sin que se haya tenido conocimiento de que se produjera cambio alguno respecto de la situación descrita el año anterior. Por ello, esta materia seguirá siendo objeto de atención durante 2013 (0111213).

Sobre **mujeres con niños en prisión,** el Defensor del Pueblo mantiene abierta una investigación desde el año 1999 y en cada una de las visitas a centros penitenciarios en los que hay Unidad de Madres, estas son visitadas con especial interés. Así, se solicitaron a la Administración penitenciaria los datos relativos al número de menores de tres años alojados en instalaciones dependientes de esa Administración a finales de 2011, con expresión del tipo de dependencia y centro concreto en el que se encuentran, informándonos que 136 niños, frente a los 215 del año anterior, acompañaban a sus madres en instalaciones dependientes de la citada Administración. De ellos, 67 tenían menos de 1 año; 43 tenían 1 año de edad, y 26 tenían dos años (F9900120).

Finalmente, no se puede dejar de señalar que **la sobreocupación continúa siendo un problema en los centros penitenciarios españoles,** si bien se reconocen los esfuerzos realizados para gestionar el correcto alojamiento de la población penitenciaria por parte de la Administración.

Sobre este asunto, la persistencia de dormitorios colectivos y celdas múltiples todavía es motivo de preocupación e interés por parte de esta Institución con el objeto de que puedan adoptar medidas para corregir esta situación.

Los centros penitenciarios con celdas residenciales colectivas con capacidad para más de cinco internos, son los siguientes: Alicante Psiquiátrico, al tratarse de un centro de carácter asistencial, Castelló/Castellón con tres celdas de este tipo; Ceuta con dos; Herrera de la Mancha (Ciudad Real) con una; San Sebastián (Gipuzkoa) con siete; CIS Victoria Kent con veintidós; Villabona (Asturias) con cuarenta y nueve, ubicadas en los módulos de régimen abierto; Las Palmas de Gran Canaria con dos, y Teruel con una única celda de este tipo, debido a la realización de obras de ampliación de los módulos.

No obstante, en los casos en los que se ubica a más de dos internos en una celda, las dimensiones de la misma superan los 16 metros cuadrados.

Por otra parte, existen centros con celdas residenciales ocupadas con tres internos. Estos son los siguientes: Alcalá de Guadaíra (Sevilla), con cuatro dormitorios de este tipo; Alcázar de San Juan (Ciudad Real), con dos; Alicante Cumplimiento, con sesenta y seis (debido a la realización de obras de acondicionamiento de módulos); Almería, con dieciséis (debido a la realización de obras de remodelación); Badajoz, con cinco (con internos clasificados en tercer grado y pendientes de la implantación de dispositivos telemáticos); Bilbao con treinta y tres; Daroca (Zaragoza), con veinte (debido a la realización de obras); Eivissa, con siete; Las Palmas de Gran Canaria, con diez; Melilla, con treinta y cinco; Puerto II (Cádiz), con ocho; San Sebastián (Gipuzkoa), con treinta, y, por último, el Centro Penitenciario de Teruel con seis (debido a la realización de obras de ampliación en el centro) (F9800158).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. INTRODUCCIÓN

En el informe anual correspondiente al ejercicio 2009 se decía: "La atención adecuada a las víctimas del terrorismo es y será siempre un deber de nuestro Estado de Derecho. La criminalidad terrorista viola gravemente los derechos fundamentales de las personas directamente afectadas, pero también –y esa es una de sus características definitorias- el sistema democrático y la libertad colectiva: el derecho a organizar la vida política sin coacciones y a vivir en paz y en libertad con pleno respeto a los derechos fundamentales: la vida, la integridad física y moral, la seguridad y tantos otros que son atacados por esta forma de criminalidad organizada. El Defensor del Pueblo está muy atento a las quejas que pudieran producirse provenientes de las víctimas del terrorismo, consciente de que **si bien podemos enorgullecernos de nuestra avanzada legislación de solidaridad y protección de las víctimas, siempre puede haber errores en casos concretos y necesidades de perfeccionamiento".**

El Defensor del Pueblo considera una prioridad la atención a las víctimas del terrorismo, y ello se ha reflejado en este ejercicio en la recomendación de 11 de octubre de 2012, algunos de cuyos puntos han sido acogidos por el Gobierno (12036015)[*].

Las quejas relacionadas con incidentes entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los ciudadanos exigen valorar la corrección o incorrección de la actuación policial, teniendo en cuenta que el uso de la fuerza puede ser o no proporcionado. En 2012 se han recibido 32 quejas por presuntos malos tratos policiales (de las que 22 fueron admitidas a trámite) y 58 por trato incorrecto (27 fueron admitidas a trámite). Es del máximo interés del Defensor del Pueblo velar por la correcta actividad de la Policía (entendiendo el concepto en sentido amplio: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policías autonómicas y locales). No obstante, el elevado número de manifestaciones que se vienen produciendo en nuestro país en legítimo ejercicio del derecho de reunión y manifestación es aprovechado en ocasiones por personas o grupos que ejercen la violencia contra la Policía. **El Defensor del Pueblo, al tiempo que deplora cualquier extralimitación que pudiera producirse, es consciente de la difícil labor policial al servicio de los derechos fundamentales a la libertad y a la seguridad de todos.**

En esta materia, **han de destacarse muy especialmente las dos recomendaciones formuladas sobre identificación policial.** El Defensor del Pueblo considera que la identificación numérica de los funcionarios policiales es un derecho de los ciudadanos, y que facilitar la misma mediante el establecimiento de un tamaño mayor que el actual para la placa identificativa tendría efectos positivos para la prevención de incidentes y, si fuera el caso, el establecimiento de responsabilidades (11006565 y 11018475). Una de estas recomendaciones ha sido rechazada y la otra está pendiente de respuesta.

Finalmente, **algunas consideraciones sobre el procedimiento sancionador de tráfico.** El número de quejas sobre este tema en 2012 ha sido de 470. Es el segundo asunto en el que es posible la intervención del Defensor del Pueblo con mayor número de quejas, en el Área de Seguridad y Justicia, tras prisiones. Ello exige una cierta reflexión sobre el ámbito posible de actuación del Defensor del Pueblo en estos casos.

Es frecuente en las quejas que se reciben en el Defensor del Pueblo sobre **procedimiento sancionador de tráfico** la manifestación de que la denuncia del agente de tráfico no se corresponde con la realidad; una crítica a la previsión de nuestro ordenamiento de

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

que las denuncias de los agentes gozan de presunción de veracidad (o su ratificación cuando hay alegaciones del ciudadano); y también la protesta por no haber sido admitidos en el procedimiento sancionador uno o más medios de prueba propuestos por el ciudadano; en ocasiones se pide incluso al Defensor del Pueblo que solicite a la Administración la práctica de pruebas.

El Defensor del Pueblo, garante de los derechos fundamentales ante las administraciones públicas, tiene el deber de analizar en estas quejas si ha sido respetado el derecho fundamental a la defensa del ciudadano. Es decir, si el funcionamiento de este procedimiento especial sancionador establecido en la Ley de Seguridad Vial y normas complementarias, e interpretado por la jurisprudencia, ha generado indefensión en los casos concretos.

En el año 2012 se han admitido a trámite 127 quejas relativas a procedimientos sancionadores de tráfico. En estos casos se ha detectado algún indicio de indefensión. En los demás se ha considerado que las reglas del procedimiento sancionador de tráfico se habían, prima facie, respetado. La falta de notificación, la desestimación no razonable de medios de prueba a tenor de las circunstancias, la prescripción o caducidad, los errores materiales que provocan indefensión, las cuestiones relacionadas con el derecho de estacionamiento de personas con alguna minusvalía o el silencio administrativo constituyen supuestos en los que el Defensor del Pueblo procura verificar la corrección de la actuación administrativa en el procedimiento sancionador de tráfico.

3.2. VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Una de las principales actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo durante el año 2012 ha sido el mantenimiento de distintos **encuentros en la sede de la Institución con las principales Asociaciones de Víctimas del Terrorismo, en una ronda de contactos que refleja la clara y firme posición de la Institución en defensa de sus derechos.**

Dicha ronda de contactos ha servido para **escuchar el sentir de muchas víctimas, sus inquietudes y reclamaciones, en orden a trasladar al Ministerio de Justicia una serie de propuestas** que se han recogido en las recomendaciones formuladas el 11 de octubre de 2012.

Estas recomendaciones, se clasificaron en cuatro grupos: generales (siete), procesales (cuatro), penitenciarias (tres) y función pública (dos).

En el primer grupo se incluye la petición de que se establezca un “sistema permanente de comunicación”, para que las víctimas del terrorismo conozcan las decisiones de ámbito general que se adoptan en materia antiterrorista y tengan voz ante las administraciones con respecto a las cuestiones que les afectan. Se propone también que el Estado ejercite todas las acciones civiles que sean posibles contra los autores de delitos de terrorismo con posterioridad a subrogarse en los derechos de las víctimas.

Particular interés reviste la **petición al Estado de que adopte todas las decisiones necesarias, incluso legislativas,** para que no se produzca la impunidad de los delitos de terrorismo, teniendo en cuenta el elevado número de asesinatos en los que no se han depurado responsabilidades. También se formulan peticiones sobre indemnizaciones, derechos de los exiliados por causa del terrorismo y becas de estudio.

Como resolución de carácter procesal se recomendó que las víctimas del terrorismo sean informadas con suficiente antelación de la celebración de las vistas en los procesos penales en que estuviesen concernidas, y en particular, que se evite que compartan espacios en los edificios judiciales con personas del entorno de los autores de los delitos. En este

sentido, **se considera esencial que las víctimas del terrorismo tengan la condición de parte en el ámbito de la jurisdicción del juez central de vigilancia penitenciaria, cuando deba adoptarse una decisión con respecto al autor del delito,** y que puedan ejercitar la acusación popular sin ninguna restricción en los procesos penales e igualmente estén exentas del pago de las costas procesales derivadas del ejercicio de acciones civiles y penales en defensa de sus derechos.

Las **recomendaciones de carácter penitenciario** hacen referencia a que **las víctimas del terrorismo sean informadas con precisión** de la situación penitenciaria del autor del delito en cada momento mediante un procedimiento ágil y fácilmente accesible, y que sean oídas con carácter previo a la adopción por la Administración penitenciaria de cualquier medida relativa a la clasificación del autor del delito (progresiones y regresiones de grado). Por su parte, que el arrepentimiento del autor del delito, manifestado por escrito, sea presupuesto para cualquier medida que mejore su situación penitenciaria y que tal arrepentimiento se objetive también mediante la colaboración con las autoridades en el esclarecimiento de los delitos que hubiera cometido o de los que tuviera conocimiento.

En cuanto a medidas relativas a la función pública debe mencionarse el establecimiento de medidas específicas incluida la reserva de plazas en las pruebas de acceso a la función pública –en cuanto puedan ser aplicables-, de acuerdo con la línea establecida sobre derechos laborales de las víctimas del terrorismo en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y la garantía de un trato efectivo igualitario a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad víctimas del terrorismo en materia de honores y condecoraciones.

Estas propuestas han sido favorablemente recibidas por el Ministerio de Justicia, en la medida en que, según manifestaciones del citado departamento, se tendrán muy en cuenta “en la elaboración del proyecto de ley (se refiere al Estatuto de la Víctima), que pretende partir del reconocimiento de la dignidad de las víctimas, la defensa de sus bienes materiales y morales y con ello los del conjunto de la sociedad”. Ya en el mes de noviembre de 2012 se ha presentado conjuntamente por el Ministerio de Justicia y por la Audiencia Nacional la aplicación informática que permite conocer a cada víctima, mediante una clave personal, la situación procesal y penitenciaria en el procedimiento que le afecta (12036015).

3.3. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

3.3.1. Malos tratos

En este apartado resulta incuestionable destacar el uso de la prerrogativa del Defensor del Pueblo de iniciar actuaciones de oficio cuando tiene conocimiento por cualquier medio de hechos que pueden constituir una vulneración de los derechos o libertades cuya tutela le encomienda el artículo 54 de la Constitución. **En especial y por la trascendencia del bien jurídico protegido, en este caso, el derecho a la vida, a la integridad física y moral de los ciudadanos, las situaciones que ponen en evidencia una agresión física o moral y que son atribuibles a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cualquier caso deben ser investigadas, con independencia de la recepción de una queja que provenga de forma directa del afectado o víctima de la misma.**

Así, una de las primeras investigaciones de oficio llevadas a cabo durante el año 2012 en esta materia fue la derivada de los sucesos ocurridos el 20 de febrero de 2012, cuando la Policía Nacional disolvió una manifestación no autorizada en el centro de Valencia. Se trataba de las protestas estudiantiles en las que los manifestantes, al parecer principalmente jóvenes

menores de edad, protestaban contra los recortes presupuestarios en la enseñanza, produciéndose enfrentamientos con la Policía, que finalizaron con la detención de un número de jóvenes, los cuales fueron llevados a Comisaría.

La detención de los menores de edad está rodeada de una serie de cautelas que deben ser especialmente respetadas por las Fuerzas de Seguridad, entre ellas las relativas a la forma de practicarse la detención, su comunicación a los representantes legales del menor, la excepcionalidad del esposamiento, los traslados y custodia en dependencias policiales, circunstancias todas ellas que deben ser cumplimentadas con el mayor rigor posible. Sobre estos sucesos –en los que pudo comprobarse la intervención de personas mayores de edad y grupos ajenos al ámbito estudiantil- se abrieron varias diligencias en la jurisdicción ordinaria y en la de menores. La investigación de oficio permanece abierta en el momento de redactar estas líneas (12003351).

Las situaciones conflictivas que se producen entre ciudadanos que ejercen el derecho de reunión y manifestación en la vía y lugares públicos y los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuya función es mantener el orden y la seguridad ciudadana, prevenir la comisión de actos delictivos, a la vez que auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación de los bienes que se encuentren en peligro, generan un difícil equilibrio que no pocas veces finaliza en el planteamiento de quejas, cuando no de denuncias ante los Tribunales de Justicia, por ciudadanos que estiman que en el ejercicio de dichas funciones las autoridades no actúan de modo ponderado y prudente en relación con la gravedad y las circunstancias del caso concreto. **Aquí la difícil definición del concepto de "uso proporcional de la fuerza" cobra auténtica importancia, máxime cuando cada vez con mayor frecuencia las quejas vienen acompañadas por grabaciones de vídeo o documentación gráfica.**

Prueba de ello es la **queja tramitada con ocasión de la carga policial ocurrida durante las manifestaciones en torno al Congreso de los Diputados el 25 de septiembre de 2012,** en la que un ciudadano se situó en la entrada del local en el que trabajaba cuando los agentes de las Unidades de Intervención Policial se encontraban en las inmediaciones conteniendo y dispersando a los manifestantes, teniendo su actuación gran impacto mediático, debido a la presencia de numerosos periodistas que cubrían la información sobre la manifestación (12037377).

En el mismo sentido, y durante la misma fecha antes referida, se produjeron actuaciones cuestionadas por la ciudadanía, en algunas ocasiones con agresiones y lesiones de diversa consideración, como es la derivada de la carga policial en la estación de Atocha, centro de transportes al que se dirigieron algunos manifestantes provenientes de zonas cercanas, y cuya presencia en la estación dio lugar a agresiones indiscriminadas por la Policía a otros ciudadanos que esperaban pacíficamente en los andenes la llegada de los trenes para retornar a sus domicilios tras una jornada de trabajo. **En este caso, la Institución ha recibido una primera información de la Dirección General de la Policía, a la que se van a solicitar nuevos datos** (12038110).

3.3.2. Trato incorrecto

Como se ha mencionado en otros informes de esta Institución, son también objeto de investigación las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que, si bien, revisten menor gravedad por no afectar al derecho consagrado en el artículo 15 de la Constitución, son incorrectas o contrarias al código deontológico que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, y que en ningún caso deben ser admitidas en un Estado de Derecho.

El trato desconsiderado con los ciudadanos debe ser corregido cuando constituye con claridad el supuesto de hecho tipificado en la norma como infracción disciplinaria, y la sanción que se impone ha de resultar ejemplarizante para el resto de los componentes de las Fuerzas de Seguridad. Este sería el caso de la queja formulada por un ciudadano que se personó en un Cuartel de la Guardia Civil para ampliar la denuncia que había formulado dos días antes en dicho cuartel por el robo en un local de su propiedad, y un sargento, de forma incorrecta, le manifestó que no se realizaba ninguna ampliación de la denuncia, golpeando el mobiliario y amenazando al interesado. Tras presentar el ciudadano una queja en el libro de quejas y sugerencias, se comprobó que la actuación del agente no fue correcta, por lo que por parte de su mando directo se procedió a incoar procedimiento disciplinario como presunto autor de la falta disciplinaria, consistente en “la desconsideración o incorrección con los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de aquellas o vistiendo el uniforme”, prevista en el apartado 1 del artículo 9 de la Ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil (12006717).

Especialmente destacable es la investigación iniciada ante la Dirección General de la Policía tras recibirse una queja de una asociación de abogados que asistieron a unos ciudadanos detenidos, unos por el turno de oficio, otros por designación directa de los interesados, y estos letrados pudieron comprobar que en las dependencias policiales fueron recibidos por personas vestidas de paisano, cubiertas con capuchas.

Se estimó que dicha práctica de los agentes con el rostro cubierto violaba el ejercicio del derecho de defensa y no tenía ninguna apoyatura legal, además de producir una total indefensión, toda vez que resultaba imposible comprobar que las personas que suscribían la declaración eran realmente el instructor y el secretario de las diligencias policiales. En la respuesta dada por la Administración sobre el uso de dicha prenda, se afirmaba que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía disponen de una prenda dentro de su uniformidad reglamentaria, denominada “braga" o “verduguillo", que se porta rodeando el cuello y que, en caso necesario, se extiende hasta la nariz y cuyo uso se sostenía, según la Dirección General de la Policía, en la salvaguardia de la seguridad de los funcionarios ante posibles atentados y en la eficacia en el ejercicio de la función policial, reservando su identidad para el éxito de las investigaciones y detenciones que se practiquen en el futuro. En cuanto a su legalidad, se afirmaba que el uso de la prenda citada no estaba expresamente prohibido por la ley, como lo probaba el hecho de que se venía utilizando desde hace muchos años tanto por el Cuerpo Nacional de Policía como por las Policías de países de la Unión Europea y la práctica totalidad de los cuerpos policiales, sin reproche jurídico alguno.

Esta Institución estimó que las razones esgrimidas por la Dirección General para su utilización por los agentes de paisano en el interior de la Comisaría, de salvaguardia de la seguridad de los funcionarios ante posibles atentados y en la eficacia en el ejercicio de la acción policial, no tenían una justificación objetiva y razonable, habida cuenta de que las razones de seguridad deberían aplicarse en la vía pública y ante situaciones que demandan la preservación de la identidad de los agentes, y no en el interior de las dependencias policiales en un supuesto de hecho como el sucedido en el caso de referencia.

Todo lo anterior conducía a que su uso dentro de la propia Comisaría empañaba el correcto ejercicio del derecho a la asistencia letrada de los detenidos, y como tal, debería prohibirse expresamente, lo que motivó la formulación a la Dirección General de la Policía de una recomendación consistente en que se impartieran las instrucciones oportunas para que en los supuestos en los que se produzca una detención, los agentes encargados, tanto de la toma de declaración como de la custodia de los detenidos dentro de las dependencias policiales, no oculten su rostro con prendas que no forman parte de la uniformidad reglamentaria, ni a los detenidos ni a sus letrados, por estimarse dicho uso desproporcionado y contrario al derecho de defensa y de asistencia letrada reconocidos constitucionalmente. **Esta recomendación ha sido formulada en diciembre de 2012; aún no se dispone de la preceptiva respuesta de la Administración** (12004069).

3.4. CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

El examen de las quejas recibidas por esta Institución durante el año al que se contrae el presente informe, ha versado de manera específica sobre los aspectos procedimentales de las sanciones impuestas al amparo de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, por lo que la función supervisora se ha centrado en asegurar la defensa del ciudadano en el procedimiento, con el objeto de comprobar si han sido respetadas las garantías procedimentales establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en concreto, de si el ciudadano ha dispuesto en todos los supuestos de la posibilidad de formular las alegaciones pertinentes en su defensa, así como que los distintos actos del procedimiento le han sido debidamente notificados.

En dos casos recibidos relativos a la Ley Orgánica de seguridad ciudadana se alegaba la falta de notificación del acuerdo de iniciación del expediente sancionador: en la que afectaba a la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya, se pudo comprobar la correcta tramitación del procedimiento y la inexistencia de la indefensión alegada por el compareciente. En el segundo supuesto, las actuaciones iniciadas ante la Subdelegación del Gobierno en Granada se encuentran actualmente en tramitación (12256482 y 12029629).

En otros dos supuestos se ponían en cuestión otros aspectos de la aplicación de la normativa sobre protección de la seguridad ciudadana: en la primera investigación, se calificaba una conducta como falta leve de las previstas en el artículo 26.h) de la citada ley, “desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente ley, cuando ello no constituya infracción penal”; siendo así que ya se había producido la prescripción de la infracción al haber transcurrido más de tres meses desde su comisión; por ello, una vez tramitada la queja, el Ayuntamiento de Vila-real (Castelló/Castellón), instructor del expediente, reconoció que la infracción estaba prescrita, por lo que se acordó la revocación de la resolución de la alcaldía por la que se sancionaba al ciudadano y se declaraba prescrita la infracción (11019132).

La falta de proporción de la sanción impuesta respecto de la infracción cometida fue puesta en entredicho por un ciudadano, con ocasión de la queja tramitada por tenencia de drogas, infracción que la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana tipifica como grave, y para la que prevé sanciones que pueden oscilar entre los 300,51 euros y los 30.050,61 euros. No obstante, la elevada cuantía que el interesado consideraba que se había acordado imponer como sanción, tras la admisión de la queja y la recepción del informe de la Subdelegación del Gobierno en Huelva, se pudo constatar que en el caso planteado se le había intervenido al interesado más de 1,5 gramos de cocaína y la sanción que se imponía lo era de forma individualizada, dentro del tercio inferior del margen que la norma ofrece, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso, y que si bien era una sanción severa, con ello se intentaba hacer ver al ciudadano la gravedad de la conducta, al tiempo que se le ofrecía la sustitución de la sanción impuesta por un tratamiento de deshabituación, tal y como prevé el párrafo segundo de dicho artículo, tratamiento por el que el ciudadano no había mostrado interés (11020623).

3.5. SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Ha sido objeto de queja durante el año 2012 la situación de degradación y de inseguridad que los vecinos perciben en determinadas zonas o barrios de distintas ciudades españolas, como es el caso del barrio del Lucero, en Madrid, distrito de La Latina, debido al incremento de inseguridad ciudadana, suciedad y a la presencia de menores sin escolarizar

que se encuentran en las calles realizando actos vandálicos y sin control alguno por parte de sus padres. La situación afectaba no solo a la seguridad pública, sino al ejercicio de la mendicidad por los menores que se encuentran sin escolarizar, uniéndose otros factores que generan conflictividad vecinal como es la presencia de animales sueltos por las calles y la suciedad y degradación del entorno (12122506).

La situación de inseguridad ciudadana en la zona conocida como los bajos de Azca, igualmente en Madrid, ha motivado el inicio de una investigación de oficio por el Defensor del Pueblo, solicitándose información tanto al Ayuntamiento, competente en lo relativo a la degradación urbana, limpieza y conservación de los espacios públicos, como a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, a quien se solicitó información sobre el ejercicio de las competencias relativas al mantenimiento de la seguridad pública y al nivel de criminalidad e índices delincuenciales en dicha zona. Tras la intervención del Defensor del Pueblo se llevó a cabo una visita de inspección municipal y se ha concienciado a las empresas, locales de ocio y comunidades de vecinos de la necesidad de mejorar la limpieza en las zonas privadas. Al propio tiempo, se ha comprobado la coordinación existente entre las policías municipal y nacional, que llevan a cabo contactos semanales sobre este enclave y realizaron cuarenta y nueve operaciones conjuntas solo en el primer semestre del año; asimismo, se ha constatado que el índice de delincuencia no es superior al de otras zonas de la ciudad de Madrid. En el período analizado (enero-junio) se practicaron 119 detenciones (12009190).

La necesaria y obligada coordinación que debe existir entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y las Policías Locales se pone de manifiesto tanto en la queja antes citada, como en la tramitada ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias, coordinación que se hace necesaria no ya solo con ocasión de eventos festivos, como son conciertos, fiestas populares, etc., sino también diariamente con el establecimiento de puntos de verificación conjunta, con el fin de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. En el caso del municipio de la Oliva, en Fuerteventura (Las Palmas), el número de infracciones penales contra el patrimonio que ha venido sufriendo el mismo, y más concretamente la localidad de Corralejo, ha sido uno de los más elevados de la isla, lo que motivó la presentación de una queja y la petición de informe a la Delegación del Gobierno en Canarias (12010751).

Para finalizar este epígrafe, **es necesario destacar tres recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo durante el año 2012 en materia de convivencia ciudadana y seguridad pública, en relación con la realización de conductas incívicas o contrarias a las permitidas por las ordenanzas municipales que resultan de aplicación en el municipio, o bien por la comisión de infracciones tipificadas en la Ley sobre protección de la seguridad ciudadana.** Así, y de forma específica, en relación a la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara, se recomendó a ese Ayuntamiento, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales, que realizara las actuaciones necesarias para el fomento de la convivencia ciudadana y el civismo, aplicando las sanciones pertinentes en caso de comprobarse la realización de conductas inadecuadas y contrarias a la misma, que condujeran a la desaparición de las molestias denunciadas por el interesado y a un uso racional y respetuoso para todos los vecinos del espacio público en cuestión. Esta recomendación ha sido aceptada (11004723).

En el caso planteado ante el Ayuntamiento de Toledo, y ante la situación que afectaba a la urbanización en la que residía el ciudadano compareciente, debido a los continuos robos de cable que se estaban produciendo, hechos que no solo afectaban a ese municipio sino que se hacían extensivos a todo el país, se recomendó que se reforzaran las actuaciones de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el marco de la Junta de Seguridad, y que se adoptaran las necesarias medidas de actuación conjunta en materia de prevención y represión de las conductas delictivas que condujeran a la erradicación de los

actos vandálicos que se estaban sucediendo en los espacios públicos de esa localidad, principalmente el robo de cable de cobre, de tal forma que se asegurara el mantenimiento de la seguridad ciudadana de los vecinos de la zona objeto de la queja. Esta recomendación ha sido formulada a finales de 2012; aún no se dispone de respuesta (12007068).

Finalmente, **es esencial destacar en este informe que las trágicas consecuencias de la celebración de fiestas multitudinarias como la organizada en el recinto del Madrid Arena, que finalizó con la muerte de cinco jóvenes,** suceso que está siendo en la actualidad objeto de investigación ante los Tribunales de Justicia competentes, ha motivado que esta Institución no pudiera permanecer impasible ante la eventual celebración de fiestas y eventos durante la noche de Fin de Año y que no contaran con las necesarias autorizaciones y medidas de seguridad. La imposibilidad material de iniciar una investigación de oficio en unas fechas tan cercanas a dichos eventos, en un país que cuenta con más de 8.000 municipios, en los que podrían llevarse a cabo numerosos espectáculos festivos, motivó la formulación, con fecha 27 de diciembre de 2012, de una **recomendación al Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias consistente en que se diera traslado, con carácter de urgencia, a los ayuntamientos asociados a esa Federación de la conveniencia de publicar, por los medios más eficaces y que con mayor facilidad pudieran llegar al conocimiento de los ciudadanos interesados, un listado de las fiestas de Nochevieja autorizadas en el ámbito territorial de su respectiva jurisdicción.**

Dicha recomendación fue aceptada con carácter inmediato por la Federación Española de Municipios y Provincias, al remitirse circular urgente a todos los ayuntamientos a los efectos indicados el mismo día 27 de diciembre de 2012 (12286145).

3.6. OFICINAS DE EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

Constituye un primer grupo de quejas relativas a las oficinas de expedición del DNI las que se refieren al trato que reciben los ciudadanos por parte de los funcionarios que prestan sus servicios en esas oficinas. Así, en algunas ocasiones, debido a la necesidad urgente que tienen algunos ciudadanos de obtener la rápida renovación de dicho documento, por tener que realizar un viaje o por razones profesionales, la exigencia de inmediatez en la emisión de dicho documento por parte del ciudadano provoca una reacción desafortunada en algunos funcionarios, que no debe ser lógicamente aceptada, lo que conlleva la petición de informe y la depuración de responsabilidades por la Administración, en caso de constatarse un trato incorrecto o descortés con el ciudadano. Otro grupo de quejas que se presentan, ya con cada vez menor frecuencia, se refieren, en cambio, a la excesiva espera en la obtención de una cita previa por internet o por teléfono para acudir a la comisaría elegida para su renovación (12023448).

Así, puede destacarse que con ocasión de la tramitación de una queja de una ciudadana que había permanecido en cola en una de las pocas oficinas que aún quedaban sin incorporar al sistema de cita previa, la Dirección General de la Policía informó que en el ámbito de la Comunitat Valenciana se puso en funcionamiento un plan de choque para paliar todos los problemas derivados de la obtención del DNI y pasaporte, en las distintas dependencias del Cuerpo Nacional de Policía de la región que incluía, entre otras medidas, la instauración y homogeneización del sistema de cita previa en todas las comisarías de la comunidad (12023338).

3.7. DERECHOS CIUDADANOS

El malestar social, consecuencia de la crisis económica, se expresa, entre otras formas, en el **incremento del número de manifestaciones,** lo que a su vez ha provocado un aumento del número de quejas por las actuaciones policiales que se han producido con dicho motivo.

Estas actuaciones están sujetas a un escrutinio cada vez más intenso, debido a la proliferación de medios de captación de imágenes en manos no solo de los medios de comunicación sino también de los propios manifestantes o de otros ciudadanos que presencian dichas actuaciones.

Esta circunstancia, unida a la posibilidad de "colgar" las referidas imágenes en internet, ha modificado significativamente la forma de presentación de las quejas, que frecuentemente no incluyen un relato de los hechos denunciados, sino que remiten a las direcciones de las páginas de internet donde pueden verse las imágenes grabadas.

Al solicitar información a la Dirección General de la Policía sobre las actuaciones policiales, se constata que, a pesar de que en algunos casos se han provocado graves lesiones a los manifestantes, y en otros es evidente la desproporción en el uso de la fuerza, la actividad dirigida a determinar las responsabilidades en las que pudieran haber incurrido algunos funcionarios policiales ha sido escasa y, **en general, no se hace uso, con dicho fin, de la posibilidad de acceder a las imágenes que documentan las actuaciones policiales.**

En una queja en la que se investigan las circunstancias en las que se produjeron las graves lesiones provocadas por el impacto de una pelota de goma el 11 de julio de 2012 a una manifestante que se encontraba en el paseo de la Castellana de Madrid, frente al Ministerio de Industria, el informe de la Dirección General de la Policía argumenta que no puede establecerse una relación causa-efecto entre las referidas lesiones y la actuación policial, a pesar de que en las imágenes que documentan los hechos puede verse a la manifestante caer abatida tras el impacto de una pelota de goma.

No consta en la información que se ha remitido a esta Institución que se haya investigado ni la causa de las lesiones padecidas por la manifestante, ni el uso de material antidisturbios por los funcionarios policiales que actuaron el 11 de julio de 2012 en el paseo de la Castellana de Madrid, por lo que ha sido necesario solicitar un nuevo informe a la Dirección General de la Policía (12015283).

En la tramitación de otra queja relativa a la actuación de los Mossos d'Esquadra el 29 de marzo de 2012 en Barcelona, se remitieron al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña las direcciones de internet en las que podían verse distintos vídeos de la actuación policial. En su respuesta, **dicho departamento comunicó que no podía informar al respecto porque en el momento de recibir los escritos no había sido posible acceder a los vídeos,** a pesar de que estos siguen siendo accesibles, como ha comprobado reiteradas veces esta Institución.

Según el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, el uso de las pelotas de goma por los mossos d'esquadra se limita a situaciones de grave alteración del orden público y está regulado por procedimientos normalizados de trabajo y distintas instrucciones que tienen como objetivo asegurar un uso adecuado del material, ajustado en todo momento a la existencia de estrictas circunstancias de seguridad, siempre extremas, con peligro para la integridad física de las personas.

Teniendo en cuenta que las actuaciones policiales, que pueden verse en las direcciones de internet que esta Institución facilitó a dicho departamento, no se ajustan a los criterios que se exponen en la información proporcionada hasta la fecha, esta Institución ha

solicitado una ampliación de la misma en la que, además de valorar las actuaciones policiales de los referidos vídeos, se acompañe una copia de las instrucciones relativas al uso del material antidisturbios (12012509).

Merece destacarse en este apartado la investigación de oficio iniciada al tener conocimiento del fallecimiento de un ciudadano tras estar varios días hospitalizado, a consecuencia de una fractura craneal producida al ser alcanzado por una pelota de goma disparada por un agente de la Ertzaintza en Bilbao. En dicha investigación, sin perjuicio de respetar el secreto del sumario ordenado por la autoridad judicial que tramita las diligencias previas incoadas tras los hechos, el Defensor del Pueblo interesó del Departamento de Interior del Gobierno Vasco conocer si se habían iniciado los oportunos expedientes sancionadores contra los agentes encausados en las diligencias previas, así como también un informe sobre la regulación del material antidisturbios y la evaluación de los operativos policiales que emplean dicho material. En este caso, se han realizado diligencias previas de información en las que se encuentran identificados todos los agentes que intervinieron en el operativo policial; las diligencias se encuentran suspendidas en espera de la decisión judicial pertinente.

Dando contestación a nuestra solicitud, el departamento citado del Gobierno Vasco remitió una copia de la Instrucción de la Viceconsejería de Seguridad que regula el uso y control del armamento y munición antidisturbios, y otra de la Instrucción que regula la Comisión Operativa encargada de analizar actuaciones policiales concretas para la detección de oportunidades de mejora en los procedimientos de trabajo y la articulación de mecanismos tendentes a eliminar o paliar para futuras ocasiones los resultados no deseados que se hubieran producido. Pudo, por tanto, constatarse la detallada regulación existente sobre la materia. Este expediente se mantiene abierto con la Fiscalía General del Estado en orden a comprobar el resultado de las actuaciones penales (12006731).

El uso en general de las pelotas de goma como material antidisturbios en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ha sido objeto de investigación en la queja formulada por una asociación que cuestionaba el referido material antidisturbios, dada su peligrosidad, y que alegaba que la mayoría de los países europeos habían dejado de utilizarlo, salvo en situaciones excepcionales.

Por dicho motivo se solicitó información a la Dirección General de la Policía sobre la regulación existente en la actualidad, es decir, las normas de carácter interno que regulan el uso de los medios y material antidisturbios, los protocolos para su utilización, los estudios que se hayan realizado para valorar su peligrosidad y, por último, sobre las previsiones que, en su caso, existan para establecer una nueva regulación.

La respuesta remitida por la Dirección General de la Policía señala que el uso de los medios y material antidisturbios se recoge en normas de carácter interno basadas en los principios básicos de actuación que establece la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y menciona brevemente algunos criterios y límites en la utilización de pelotas de goma, por lo que se ha dirigido nuevo escrito a dicho centro directivo para que amplíen la información proporcionada hasta la fecha y remitan copia de las normas de carácter interno que regulan el uso de los medios y material antidisturbios, así como las características y los criterios de utilización de las pelotas de goma (12009172).

A pesar de la utilidad de las fotos y de los vídeos colgados en internet para valorar las actuaciones policiales, las imágenes obtenidas pueden ser insuficientes para la identificación de los responsables de dichas actuaciones. Esto se puso de manifiesto en la investigación de las actuaciones policiales que tuvieron lugar el 17 y el 18 de agosto de 2011 en el centro de Madrid, especialmente en el caso de la agresión de un funcionario policial a una joven en la calle Atocha y de las posteriores agresiones a otros dos ciudadanos. En este caso, la

dificultad para identificar a los responsables de dichas agresiones tuvo como causa el reducido tamaño del distintivo de identificación personal.

La **ineficacia del distintivo de identificación personal** por su reducido tamaño resulta todavía más evidente cuando se constata que, ni los funcionarios policiales que estaban presentes en el lugar de los hechos, ni los que analizaron posteriormente las imágenes donde se refleja dicha actuación, pudieron identificar a los responsables de las agresiones a varios ciudadanos en la calle Atocha los días 17 y 18 de agosto de 2011.

Cuando no resulta posible identificar a los funcionarios que han participado en la comisión de un ilícito penal o administrativo, a pesar de existir imágenes que reflejan con suficiente claridad la actuación policial y numerosos testigos de los hechos, se dejan impunes conductas irregulares e inaceptables, y se produce un deterioro de la imagen y el prestigio de los cuerpos policiales, razón por la cual la Institución ha reiterado recientemente y ampliado la recomendación que formulara el 22 de junio de 2012 a la Secretaría de Estado de Seguridad en el sentido de que aumente el tamaño de los distintivos de identificación y que estos se sitúen en varios lugares del uniforme para que puedan verse desde distintas perspectivas (11006565 y 11018475).

Está en trámite la investigación iniciada tras recibir numerosas quejas por la **actuación policial del 25 de septiembre de 2012,** con ocasión de las protestas que tuvieron lugar en el entorno del Congreso de los Diputados. Los comparecientes afirman que agentes de paisano mezclados con los manifestantes “iniciaron los altercados para aumentar la tensión y romper el curso pacífico de los acontecimientos” y que la actuación policial fue desproporcionada.

En la respuesta remitida por la Dirección General de la Policía se afirma que los agentes de paisano desplegados entre los manifestantes tenían únicamente la misión de informar de posibles movimientos “proviolentos”, aislar los conflictos que afectasen a la seguridad de los manifestantes y el dispositivo preventivo policial y asegurar que las sesiones parlamentarias se celebrasen sin interrupción alguna. En contradicción con lo anterior, el informe remitido por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid afirma que no existe constancia ni se han aportado pruebas de la existencia de agentes de paisano infiltrados entre los manifestantes. Esta investigación sigue abierta para aclarar este extremo y extraer conclusiones sobre la corrección o no de la actuación policial (12037602).

Según lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones solo podrán prohibirse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. El concepto de orden público con peligro para personas y bienes, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe ser interpretado en sentido material y no como un orden sinónimo de respeto a principios y valores jurídicos y metajurídicos.

Por tanto, **las reuniones en un lugar de tránsito público o las manifestaciones solo pueden prohibirse si existen razones fundadas para concluir que, de llevarse a cabo, se producirá una situación de desorden material que impida el normal desarrollo de la convivencia ciudadana** en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

En el caso de una queja en la que se cuestionaban varias resoluciones de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias, que prohibían o modificaban el lugar de las concentraciones previstas por funcionarios del Ayuntamiento de Agüimes para reivindicar el desbloqueo de la negociación de sus condiciones laborales, dicha Delegación del Gobierno aceptó la recomendación formulada por esta Institución para que únicamente estableciese restricciones o modificaciones del itinerario de una manifestación, en aquellos casos en los que existan razones fundadas y no una mera sospecha de alteración del

orden público, en el sentido que la jurisprudencia constitucional ha dado a este concepto jurídico. La Institución estará atenta al cumplimiento efectivo de esta recomendación (11012756).

En una manifestación celebrada el 13 de mayo de 2012 en Palma de Mallorca, que tenía prevista su finalización a las 22:00 horas, se cuestionaba la decisión de proceder al desalojo de un grupo de manifestantes, entre cincuenta y cien personas, que habían permanecido unas horas concentrados en la plaza de España de dicha ciudad una vez acabado el plazo previsto para la finalización de la manifestación.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears consideraba que, aunque la manifestación había transcurrido sin ningún incidente ni novedad, una vez finalizada la manifestación se estaba produciendo una ocupación ilegal de una zona de uso público, por lo que procedía el desalojo de los concentrados.

El artículo 16 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, establece que las autoridades competentes, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver, en la forma que menos perjudique, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; y, según lo dispuesto en este artículo, la autoridad gubernativa podrá disolver las reuniones y manifestaciones cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales, cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, o cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en distintas resoluciones, entre otras en el *caso Oya Ataman contra Turquía* (TEDH 2006,72), considera que incluso en el caso de una manifestación ilegal, por no existir comunicación previa, la dispersión de los manifestantes cuando no constituyen un riesgo para el orden público supone una vulneración de la libertad de reunión. En opinión del Tribunal, en ausencia de actos de violencia por parte de los manifestantes, es importante que los poderes públicos demuestren una especial tolerancia hacia las concentraciones pacíficas, para no privar de contenido la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1979.

Disolver una manifestación por el solo motivo de que se haya superado en algún tiempo la hora prevista para su finalización, supone una restricción no justificada del derecho de reunión pacífica y sin armas, razón por la cual se recomendó a la Delegación del Gobierno en Baleares que, en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad ciudadana, y siempre que no se hayan transgredido los límites previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, no adopte medidas policiales que supongan una injerencia en el derecho de reunión pacífica y manifestación. Cosa distinta sería una ocupación permanente de la vía pública que pudiera lesionar derechos de terceros (12008746).

3.8. TRÁFICO

3.8.1. Procedimiento sancionador

Los datos estadísticos que, semanalmente, facilita la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, en relación con la siniestralidad vial, ponen de manifiesto que continúa la tendencia decreciente de la mortalidad que venía registrándose en los últimos años. Ello evidencia, sin duda, la eficacia que están teniendo algunas medidas como la implantación del carné por puntos o la disminución de los límites de velocidad, junto con una, cada vez mayor, conciencia ciudadana de la importancia de procurar una conducción responsable.

La sociedad española ha ido progresivamente madurando en materia de seguridad vial. Conductas como conducir con tasas de alcoholemia por encima de los límites permitidos, el exceso de velocidad o el hecho de no ajustarse el cinturón de seguridad, que antes gozaban de una indudable tolerancia social, son percibidas hoy con una gran carga de reproche por parte de la ciudadanía. A ello han contribuido, en gran medida, tanto las campañas de prevención y el mayor rigor en las medidas sancionadoras aplicadas por la Administración como la labor de los medios de comunicación en la difusión de conductas infractoras.

El Defensor del Pueblo, no obstante las mejoras apuntadas, debe insistir, nuevamente, en la necesidad de mantener, tanto los criterios normativos vigentes hasta la fecha, como el adecuado rigor en la aplicación de dichas disposiciones, con el objeto de erradicar toda conducta imprudente que ponga en riesgo la integridad física de cualquier persona.

La potestad sancionadora ha de ejercerse con especial diligencia, con el objeto de que se respeten escrupulosamente todas las garantías procedimentales, deber que emana de la propia esencia del Estado de Derecho. Uno de los temas que suscita numerosas reclamaciones es la ausencia de contestación por parte de la Administración a los recursos de reposición, formulados por los interesados en el marco del procedimiento, o bien de los recursos extraordinarios de revisión que planteen finalizado este.

El Tribunal Constitucional ha elaborado un consolidado cuerpo doctrinal en relación a la figura del silencio administrativo negativo (STC 72/2008, de 23 de junio y 175/2008, de 22 de diciembre) y lo configura como una ficción legal que, únicamente, responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial, superando de esta manera la inactividad de la Administración. No debemos olvidar que, si bien el ciudadano no se halla obligado a recurrir un acto presunto, la Administración sí lo está a resolver, de forma expresa, el recurso presentado (STC 220/2003, de 15 de diciembre).

El tratamiento procedimental dispensado a estas quejas por la institución del Defensor del Pueblo viene determinado por su inmediata admisión a trámite, con el inicio de una investigación ante la Administración competente (12000802, 12005546 y 12008007). En la mayoría de los casos se constata que, efectivamente, el correspondiente recurso no había sido resuelto, aunque la tendencia de la Administración es tratar de justificar su inactividad, amparándose en la desestimación presunta que deja expedita la vía contenciosa-administrativa.

La Administración Pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución. Por ello, no es de recibo que desatienda sus obligaciones legales al tiempo que manifiesta celo en la exigencia de cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los ciudadanos. Es incuestionable que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo.

Con la finalidad, no solo de forzar el pronunciamiento de la Administración sancionadora en el caso concreto que se plantea, sino de evitar que la Administración utilice esta fórmula de manera recurrente, la tramitación de estos expedientes finaliza con la formulación de un recordatorio de deberes legales; concretamente, de la exigencia del artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11011083, 11012927, 12001199 y 12008291).

La estructura central de la potestad sancionadora en materia de tráfico se sostiene en dos pilares fundamentales: por un lado, en los instrumentos de comprobación y verificación material y, por otro, en la presunción de veracidad de las autoridades públicas. Y este último

punto, tal y como ya se puso de manifiesto en anteriores ediciones de este informe, es el que genera más controversia y se traduce en un volumen más que considerable de reclamaciones.

Con el objeto de compeler a la Administración sancionadora a incrementar los medios probatorios de carácter material, y contribuir de este modo a una mayor solidez de las garantías del administrado en el procedimiento sancionador**, en el ejercicio 2012 se ha procedido a admitir a trámite diversas reclamaciones referidas a expedientes sancionadores, en los que existía una exigua motivación del rechazo de las pruebas propuestas** y que podían ser esenciales para contrarrestar la declaración del agente de la autoridad (12027160, 12029352, 12033678 y 12037605). Estos expedientes se encuentran actualmente en trámite, estando a la espera del informe solicitado a las administraciones competentes.

La motivación del acto administrativo no es una cortesía institucional sino una garantía esencial del Estado de Derecho: es la consecuencia de la exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 75/88, 199/91, 34/92, 49/92 y 165/93). El artículo 54.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es especialmente riguroso con esta exigencia cuando se trate de actos administrativos sancionadores, en la medida que estos limitan derechos subjetivos de los administrados.

Las quejas referidas a esta materia son admitidas a trámite con la Administración sancionadora, no solo para comprobar si la actuación administrativa se ajusta a la legalidad, sino para evitar, en la medida que sea posible, que el ciudadano se vea forzado a acudir a la vía judicial (12001145, 12022850 y 12034309). Es frecuente que el ciudadano, atendiendo a la cuantía económica de la sanción, desista de presentar el correspondiente recurso contencioso-administrativo, aun teniendo la plena convicción de que se ha cometido un atropello de sus derechos.

Consecuencia inevitable de la gravedad de la crisis económica por la que atraviesa nuestro país, son las numerosísimas reclamaciones referidas a la onerosidad excesiva de las sanciones de tráfico. Esta Institución comparte el criterio ciudadano de que las sanciones son especialmente gravosas para la economía doméstica, pero no puede obviarse que uno de los principales objetivos de la sanción es el efecto preventivo y disuasorio de conductas infractoras. No obstante, la ciudadanía, en la mayoría de los casos, lo percibe como manifestación de una voracidad recaudatoria desproporcionada por parte de la Administración sancionadora (12006721, 12007281 y 12029383).

Por ello, **esta Institución considera que, si se intensificaran los esfuerzos de las administraciones para convertir el procedimiento administrativo sancionador de tráfico en un procedimiento, si cabe, más garantista, se superaría esa percepción,** quizá un tanto distorsionada, que tiene la ciudadanía acerca de la potestad sancionadora de la Administración.

3.8.2. Otras cuestiones de tráfico

La competencia que atribuye a los municipios el artículo 7 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, de regular mediante ordenanza municipal de circulación los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado, debe ejercerse prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad con el fin de favorecer su integración.

No obstante, **en algunos casos, los ayuntamientos ignoran o interpretan restrictivamente los derechos que la normativa autonómica reconoce a las personas que tienen reducida su movilidad.** Es el caso del Ayuntamiento de Cádiz que hasta finales de

marzo de 2011 no aplicó lo dispuesto en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, a pesar de que dicho reglamento había entrado en vigor dieciocho meses antes.

Tras una larga tramitación, en la que se informó al Ayuntamiento de Cádiz de la normativa aplicable y se le recordó la necesidad de adaptar las ordenanzas locales a lo dispuesto en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, dicha corporación seguía en el año 2012 sin incluir en la correspondiente ordenanza municipal las medidas mínimas a favor de las personas con discapacidad titulares de tarjetas de aparcamiento, por lo que se formuló recomendación al Ayuntamiento de Cádiz para que procediera sin más dilaciones en este sentido.

En la respuesta que remitió el Ayuntamiento de Cádiz se alegaba que no se había procedido a la adaptación de la ordenanza municipal al no haberse producido todavía la modificación del Reglamento general de circulación, pero a juicio de esta Institución la previsión de una futura modificación reglamentaria no puede justificar el aplazamiento de la adaptación de la normativa municipal a lo dispuesto en las normas vigentes, por lo que se reiteró la referida recomendación, sin que hasta la fecha se haya recibido la preceptiva respuesta del Ayuntamiento (09021146).

En otro supuesto, el Ayuntamiento de Madrid había denegado una solicitud de aparcamiento para personas con movilidad reducida, al comprobar la existencia de dos reservas de aparcamiento en las cercanías de su domicilio. No obstante, dichas reservas no podían ser utilizadas por la interesada dada la gravedad de la minusvalía que padece y las características del vehículo que utiliza, por lo que se formuló sugerencia al Ayuntamiento para que considerara nuevamente su solicitud valorando tanto las características de su vehículo como las de las plazas existentes en la zona donde tiene su domicilio.

En su respuesta el Ayuntamiento comunicó que la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación había incluido en los trabajos de señalización el traslado de las señales verticales que delimitan la **reserva de estacionamiento para personas con movilidad reducida** ya existentes en la proximidad de su domicilio, cambiando la situación de las mismas, de manera que estando la reserva de personas con movilidad reducida junto a la acera ampliada en el paso de peatones pueda utilizarse esta para la extensión de la rampa de acceso al vehículo (10017474).

Según lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, corresponde al titular de la vía la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, siendo frecuentes las quejas de los ciudadanos que en el curso de un procedimiento sancionador o incluso al margen del mismo, manifiestan su disconformidad con la señalización existente tanto en las vías urbanas como en las interurbanas.

En un caso en el que se constató que se habían tramitado numerosas denuncias por estacionar en una calle sin salida en la que no existía ninguna señal de prohibición de estacionamiento, el Ayuntamiento de Madrid aceptó la recomendación formulada para que procediera a su correcta señalización (11023573).

Por su parte, **el Ayuntamiento de Barcelona no ha aceptado una recomendación para que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías urbanas de su titularidad figuren no solo en catalán sino también en castellano**.

El artículo 56 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial dispone que las indicaciones escritas de las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial del Estado, y el artículo 138 del Reglamento general de circulación establece que las indicaciones escritas que se incluyan o acompañen a los paneles de señalización de las vías públicas, e inscripciones, figurarán en idioma castellano y, además, en la lengua oficial de la comunidad autónoma reconocida en el respectivo estatuto de autonomía, cuando la señal esté ubicada en el ámbito territorial de dicha comunidad.

Pero según la interpretación que realiza el Ayuntamiento de Barcelona, al ser el catalán la lengua oficial de Cataluña y siendo constitucionalmente el catalán un idioma español que es oficial a nivel del Estado en Cataluña, no se estaría produciendo un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y, por tanto, no sería necesario que las indicaciones escritas de las señales se expresen también en castellano.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución y en el artículo 6.2 del Estatuto de Cataluña, el catalán es la lengua oficial de Cataluña y el castellano, que también es lengua oficial en Cataluña, es la lengua oficial del Estado. Por tanto, aun siendo las dos lenguas, el castellano y catalán, lenguas españolas, solo el castellano es la lengua oficial del Estado, como se dice de forma expresa tanto en la Constitución como en el Estatuto de Cataluña (11006565).

Está pendiente de contestación la **recomendación al ente público Puertos del Estado para que se inspeccione el servicio público de transporte de personas y vehículos entre las dos orillas de la ría del Nervión** y, en caso de detectarse anomalías que impliquen un riesgo para las personas y usuarios, se ordenen las reparaciones y/o mejoras necesarias.

Esta recomendación tiene su origen en un accidente mortal al caerse a las aguas del río Ibaizábal un vehículo que había embarcado en el transbordador del Puente Colgante de Vizcaya. Aunque el servicio público de transporte de personas y vehículos entre las dos orillas del río Nervión haya sido objeto de una concesión administrativa y corresponda al concesionario cumplir con las exigencias derivadas de la aplicación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales y de protección civil, las administraciones públicas competentes no quedan eximidas de su obligación de velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas al concesionario, ya que la existencia de una concesión sobre el dominio público no implica la renuncia de la titularidad del servicio público objeto de la concesión (12007024-01).

4. MIGRACIONES

4.1. ASPECTOS GENERALES

Un importante número de las quejas que se han recibido en el año 2012 en el Área de Migraciones e Igualdad de Trato se refiere a la demora generalizada en la tramitación de los expedientes que afectan a ciudadanos extranjeros ante los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia, así como a la falta de medios humanos y materiales que dificultan una gestión eficaz de los procedimientos a los que están sometidos los ciudadanos extranjeros y, cuando cumplen los requisitos, la larga demora que han de soportar para ver resuelta su solicitud de nacionalidad española.

En el informe anual correspondiente al año 2010 ya se apuntó que las cifras del número de extranjeros residentes legales en España (4.926.608 personas) no parecían acompañar a los pronósticos que anunciaban un retorno masivo de trabajadores inmigrantes a sus países de origen como consecuencia de la crisis económica. Lo que sí se ha producido en un descenso significativo del número de personas que intentan acceder de manera irregular a nuestro país, así como del número de solicitudes de autorizaciones de trabajo y residencia temporales. Otro elemento a destacar, que caracteriza a la población extranjera no comunitaria residente en España en el año 2012, lo constituye el hecho de que un 72,13 por ciento de las autorizaciones de régimen general, esto es 1.974.456 personas, son titulares de una tarjeta de residencia de larga duración. Lo anterior da idea de su tiempo de permanencia en España y, por tanto, de la estabilidad de su situación.

Los últimos datos oficiales del año 2012, correspondientes a 30 de septiembre, establecen que el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia asciende a 5.363.688. De ellos, el 48,97 por ciento en régimen comunitario y el 51,03 por ciento en el régimen general de extranjería. Tan solo baja el número de extranjeros residentes de países iberoamericanos. Así, por ejemplo, los nacionales de Ecuador que alcanzaron en 2009 la cifra de 413.915 residentes en régimen general, son ahora 391.231 residentes en el citado régimen. Sin duda, el aumento de nacionalizaciones en los últimos diez años explica en gran parte el descenso en el número de nacionales iberoamericanos residentes en España. Continuando con el ejemplo anterior, 187.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española en los últimos diez años, lo que significa también que muchos de sus familiares, mientras completan el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, abandonen el régimen general y se incorporen al régimen comunitario como familiares de españoles.

4.2. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

La suficiencia y calidad de los servicios prestados por los consulados a los ciudadanos españoles en el exterior continúa siendo, un año más, el principal motivo de queja en este apartado. En este sentido, se ha de dar cuenta del impacto que la aplicación de la disposición adicional 7ª de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, ha supuesto para el trabajo de estas dependencias. Los consulados han hecho un importante esfuerzo y han destinado los recursos materiales y humanos disponibles, que se han mostrado insuficientes. En concreto, tal y como se indicó en el pasado informe anual, el sistema de citas por internet y las líneas de atención telefónica, en varios consulados, llegaron a colapsarse. No obstante, una vez finalizado el plazo para optar a la nacionalidad española al amparo de la citada norma, se ha constatado que **el volumen de quejas recibidas en torno al funcionamiento de las oficinas consulares ha disminuido** considerablemente durante este año 2012. Sin embargo, se ha producido un aumento en las quejas por la atención consular en países de la Unión Europea

que están recibiendo la llegada de nuevos residentes españoles, según comunica la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, y ello debido a un aumento de la emigración española unido a un incremento del turismo. Este aumento de residentes supone que se hayan de reforzar departamentos de esos consulados que con anterioridad no sufrían esa carga de trabajo, tales como: Registro Civil, Notaría, visados, legalizaciones o asistencia social y que por diversas causas habían perdido parte de su plantilla en años anteriores (F10011350)*.

Se han realizado nuevas intervenciones ante quejas recibidas debido a la situación de precariedad y necesidad económica de ciudadanos españoles en el extranjero que reclaman por la atención recibida y solicitan información acerca de las ayudas que les pueden prestar los consulados.

4.2.1. Presos españoles en el extranjero

Cuatro de cada cinco españoles que se encuentran recluidos en cárceles extranjeras, fueron detenidos por asuntos relacionados con las drogas. A fecha 28 de diciembre de 2012, 2.460 españoles se encontraban en prisiones de otros países. Por número cabe destacar Perú, con 296 presos españoles, Colombia (236), Italia (209), Francia (194), Brasil (171) y Marruecos (171).

Es tarea de los consulados españoles en el extranjero prestar la ayuda necesaria para, en la medida de lo posible, mejorar el régimen del cumplimiento de las condenas en estos centros penitenciarios ya que en muchas ocasiones la asistencia sanitaria es deficiente, la comida es muy escasa y la seguridad de los internos no está garantizada dentro de la propia prisión.

Ello motiva que ante las quejas recibidas, esta Institución se dirija a las autoridades consulares españolas en el país con fin de que los presos españoles reciban un trato más humano, lo que no es siempre factible, ya que debido al alto grado de violencia de esos establecimientos penitenciarios, las autoridades nacionales llegan a impedir la presencia de los funcionarios de nuestros consulados por razones de seguridad y peligro real para sus personas. En este sentido, **la labor del Defensor del Pueblo se encuentra con los obstáculos de las legislaciones penitenciarias de algunos de esos países** que no permiten informar a las representaciones diplomáticas o consulares sobre los asuntos jurídicos de los presos o sentenciados extranjeros, proporcionando esta información solo a los mismos o a sus representantes legales, por lo que a veces la labor de apoyo de los consulados no es posible y el estudio de las quejas por esta Institución resulta complejo.

Siguiendo la línea de las investigaciones realizadas en esta materia durante los últimos años, se han recibido diversas quejas de ciudadanos españoles que han sido sentenciados en el extranjero y optan por solicitar su traslado a España para cumplir su condena en virtud de los convenios firmados a tal efecto. Así, se dirigen a esta Institución solicitando información sobre sus expedientes de traslado que habitualmente suelen demorarse hasta dieciocho meses. Se ha constatado, en reiteradas ocasiones, que una vez aprobados estos traslados transcurre un largo período hasta que se materializan los mismos. Por ello **se ha solicitado a la Interpol, a través de la Dirección General de la Policía, información sobre los obstáculos que se vienen encontrando y que impiden agilizar el traslado de personas condenadas,** así como que se indique el tiempo medio de su realización.

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

En el ámbito de la Unión Europea, se publicó la Decisión Marco sobre el traslado de nacionales de la Unión Europea a su país de origen o residencia, que entró en vigor a finales de 2011. Desde entonces, los Estados miembro de la Unión Europea tendrían que haber adoptado medidas para trasladar a sus países de origen a nacionales de otros países de la Unión Europea que cumplen condena, lo que debería haber contribuido a agilizar los trámites para proceder al traslado de presos españoles que cumplen condena en otras cárceles europeas, en ocasiones desde hace más de diez años. Sin embargo, no parece que se hayan producido avances en ese sentido, por lo que se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Justicia información acerca de la situación en la que se encuentra la citada decisión, tras su entrada en vigor (Q0207172).

También han surgido problemas en relación con ciudadanos españoles extraditados a otros países, bajo la condición expresa impuesta por la Audiencia Nacional, y reflejada en los convenios de traslados de personas condenadas, por la que se acuerda la extradición pero con la obligación de que una vez sentenciado en el extranjero se autorice el traslado para cumplir condena en España. Algunas veces esto no ha sido cumplido por el país al que se ha extraditado la persona española, lo cual ha motivado quejas por parte de los interesados y el correspondiente seguimiento por parte de esta Institución.

En otro orden de cosas, y como consecuencia del fallecimiento de un ciudadano español preso en un país extranjero, esta Institución solicitó al Ministerio de Justicia que aclarase las causas por las cuales no se había realizado el traslado por vía de urgencia, conociendo la precaria salud del preso. Asimismo, se pidió información acerca de la fecha en la que se tuvo conocimiento del fallecimiento. Se da la circunstancia de que el traslado para cumplir condena en España fue aprobado un mes después de su muerte. La Secretaría de Estado de Justicia alegó que en ningún momento tuvieron conocimiento de los problemas de salud del ciudadano español ni de su fallecimiento, por lo que esta Institución formuló una recomendación con el fin de que en los expedientes de traslado se deje constancia de la situación sanitaria del preso a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, recomendación que ha sido aceptada (11018009).

Se ha de dejar constancia también de la importancia de las relaciones de esta Institución con instituciones nacionales de naturaleza análoga en aquellos países donde se encuentran personas españolas privadas de libertad. Las gestiones realizadas han contribuido a solucionar situaciones humanitarias urgentes, tales como conseguir que los familiares desplazados a aquel país pudieran visitar al preso, tras una negativa inicial por parte de las autoridades locales (11009832).

Para finalizar este apartado, se ha de mencionar el seguimiento constante que se realiza de la **situación de aquellos presos españoles condenados a pena de muerte.** En fechas recientes, se ha dirigido una solicitud de colaboración a la Fiscalía General del Estado con el fin de que solicite información al fiscal general del país donde se encuentra cada preso español condenado a muerte, ya que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su artículo 3, número 15, establece entre sus funciones la de prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales (12013300).

4.3. ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

En el pasado informe se dio cuenta de la intervención de esta Institución ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, relativa a los documentos exigidos para tramitar la carta de invitación a favor de ciudadanos extranjeros por motivos turísticos o privados, prevista en la Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, que establece los requisitos para formular su solicitud. Finalmente, el citado organismo dictó la Instrucción n.º 4/2012, por la que se derogan las anteriores y, en particular, elimina el requisito de presentar copia legalizada del

pasaporte del invitado (10013961).

4.3.1. Actuaciones en puestos fronterizos. Denegaciones de entrada

Los procedimientos administrativos que se realizan en frontera se caracterizan por la rapidez y, en el supuesto de que se deniegue la entrada del extranjero, su retorno inmediato al país de procedencia. En concreto, motivan numerosas intervenciones las denegaciones de entrada a familiares de ciudadano de la Unión Europea y españoles por constarle al viajero una prohibición de entrada, o por no exhibir la documentación que se estima correcta por parte de los funcionarios del control de fronteras.

En el año 2012 se ha formulado una recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, que ha sido aceptada, para evitar la denegación de entrada a ciudadanos extranjeros que se encuentran en el marco de aplicación del Real Decreto 240/2007, aunque conste en su contra una prohibición de entrada a territorio de la Unión Europea, a menos que concurran razones de orden público, seguridad pública o salud pública, y la entrada del extranjero suponga una amenaza real y suficientemente grave que afecte al interés fundamental de la sociedad (11022779, 12009496 y 12024215).

Se debe dejar constancia también de la aceptación de la recomendación formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, mencionada en el pasado informe anual, para que se permita la entrada al país a aquellos extranjeros que se encuentren tramitando la renovación de sus autorizaciones de residencia y trabajo, hasta tanto no conste debidamente notificada la resolución denegatoria de su solicitud de renovación y haya transcurrido el plazo de salida obligatoria previsto en la normativa vigente. A juicio de esta Institución, el cuestionamiento acerca de la validez de las autorizaciones de residencia que exhiben los ciudadanos extranjeros debe motivar una actuación dirigida a conocer si consta resolución y notificación de extinción de la tarjeta, y solo en ese caso podría dictarse resolución denegando la entrada (10034846 y 12007475).

La llegada de ascendientes o descendientes mayores de veintiún años de ciudadanos de la Unión Europea y, entre ellos de los españoles, a los que se denegaba la entrada a territorio nacional por no acreditar que vivían a expensas del ciudadano que residía en España, motivó la intervención del Defensor del Pueblo. **Ya se indicaba el pasado año que la exigencia de acreditar en frontera que el viajero vivía a cargo no se encontraba suficientemente regulada.** En el año 2012, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha comunicado que, siguiendo el criterio de esta Institución, se habían impartido instrucciones a los distintos puestos fronterizos, con el fin de que antes de adoptar la medida de denegar la entrada de familiares de ciudadanos de la Unión Europea, incluyendo los españoles, se concedan las máximas facilidades, tanto a ellos como a su familiar residente en España, para que puedan acreditar, por cualquier medio válido en Derecho, el requisito de “vivir a cargo” (10033850).

4.3.2. Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español

Otro asunto que motiva quejas constantes se refiere a la dificultad de los extranjeros residentes para regresar a España cuando se aprecia por parte del personal de la compañía aérea o del Consulado que han permanecido fuera de España más tiempo del permitido por la normativa. **Esta Institución ha mantenido ante el órgano administrativo competente que la autorización de residencia continúa en vigor hasta que se declara expresamente su extinción.** La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios había aceptado una recomendación en ese sentido en el año 2007. Sin embargo, con motivo de la recepción de nuevas quejas se ha vuelto a recordar al citado organismo que,

si bien el artículo 75 del Reglamento de extranjería recoge como una de las causas de extinción de la autorización de residencia "la permanencia fuera de España durante más de seis meses en un período de un año", esta circunstancia no produce per se la extinción de la autorización de residencia, puesto que se requiere que la extinción se declare en resolución motivada y tras la tramitación del correspondiente procedimiento. En tanto no se haya declarado la extinción de la autorización, esta sigue en vigor y su titular mantiene los derechos inherentes a esta autorización, muy especialmente el derecho a residir en España.

La Administración está obligada a favorecer el ejercicio de este derecho de residencia. Por ello, si el interesado se encuentra en el extranjero, es obligación de la Administración proveerle del correspondiente visado que le permita entrar en España y reanudar su residencia. Sin embargo, continúa abierta la investigación iniciada con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios con el objeto de conocer la base legal en la que fundamenta su cambio de criterio en este punto. De otro lado, se ha apreciado que las autoridades policiales que deben verificar la residencia del interesado suelen resolver la extinción, precisamente al recibir la consulta del Departamento de Exteriores, con carácter previo a resolver la petición de visado. Dicha práctica se estima improcedente y contraria a las instrucciones que se dictaron por el propio departamento, como consecuencia de la recomendación formulada en su día por esta Institución (10004659, 11005617 y 11012970).

Asimismo, se continúan detectando largas demoras en la emisión de visados en los casos en los que el interesado extravía o le es sustraída la documentación que acredita su residencia legal en España, por lo que resulta preciso insistir en la necesidad de arbitrar los medios técnicos necesarios para procurar una comprobación ágil de la situación de residencia legal en España, de manera directa, por parte de las representaciones consulares. Hay que recordar que estas situaciones afectan a extranjeros que tienen su residencia en nuestro país y a sus familias, y que la falta de visado, cuando este es requisito para entrar, impide que el interesado reanude la convivencia familiar y que retome sus actividades habituales, incluyendo su trabajo (11005617, 11020807 y 11020476).

4.4. TRATAMIENTO A POLIZONES

Las diferencias en la interpretación que los distintos organismos con competencia en la materia realizan acerca de las Instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil; la Dirección General de Política Interior, y la Dirección General de Inmigración, de 28 de noviembre de 2007, sobre tratamiento a polizones extranjeros, continúan siendo el principal motivo de queja en este asunto. Así, un año más, se han realizado varias intervenciones con el objeto de comprobar que se había facilitado asistencia letrada tan pronto como el polizón extranjero manifieste su intención de solicitar la entrada en territorio español o bien se encuentre en situación de necesidad de protección internacional.

Las citadas instrucciones no recogieron en sus propios términos la **recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en el año 2004, a los efectos de garantizar la plena aplicación del derecho a la asistencia gratuita** en los casos amparados por la legislación de extranjería, así como a los de favorecer que los polizones extranjeros puedan precisar en mayor medida sus circunstancias y su voluntad a las autoridades españolas, para lo que se solicitó la presencia de letrado en la primera entrevista al polizón. Sin embargo, sí que regulan de un modo más preciso el procedimiento a seguir desde el momento en que las autoridades españolas tienen conocimiento de la llegada a un puerto español de un buque con polizones a bordo.

Se reconoce el derecho de los solicitantes de asilo a ser asistidos por letrado en la formalización de las correspondientes solicitudes de asilo, así como a todos aquellos polizones que manifiesten su deseo de entrar en España, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado

artículo 22 de la Ley de extranjería. Pese a todo lo anterior, se ha de insistir en la necesidad de mejorar y unificar las distintas prácticas administrativas con el fin de impedir situaciones que dificulten o imposibiliten que estas solicitudes de entrada en España o de protección internacional sean examinadas con las debidas garantías (11023888 y 11023137).

4.5. ENTRADA DE EXTRANJEROS POR PUESTOS NO HABILITADOS Y CENTROS DE MIGRACIONES

4.5.1. Puestos no habilitados

La **llegada de un grupo de ochenta y tres personas a la isla de Tierra, perteneciente al archipiélago de Alhucemas,** motivó la intervención de esta Institución ante las quejas recibidas procedentes de varias ONG. La información transmitida al Defensor del Pueblo mencionaba la posibilidad de que una de estas personas hubiera fallecido en el islote. Las actuaciones realizadas permitieron conocer que no se había producido ningún fallecimiento, y que el operativo desarrollado por la Administración española había trasladado a las mujeres embarazadas y a los menores a Melilla. El resto de las personas que permanecían en el islote fueron asistidas por el personal sanitario del acuartelamiento militar más cercano, que les proporcionó la asistencia que precisaron. Esta Institución estuvo informada puntualmente de las actuaciones realizadas y tuvo conocimiento de las reiteradas gestiones diplomáticas realizadas con Marruecos, así como de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Estado de Seguridad para que se garantizara el respeto de los derechos humanos de estas personas, mientras permanecieron en territorio español.

Sin embargo, a pesar de que esta Institución es consciente de las dificultades que conlleva el control de los flujos migratorios, especialmente en estos enclaves geográficamente tan cercanos a Marruecos, inhabitados y carentes de las infraestructuras mínimas para la acogida de personas, no se puede compartir que las actuaciones llevadas a cabo se adecuaran al ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, se recordó a la Secretaría de Estado de Seguridad que cuando se intercepta a un extranjero cuyo propósito sea entrar de manera irregular en España este ha de ser puesto a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, para que se incoe el oportuno expediente de devolución, en cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 4/2000. Asimismo, se reiteró que en el Acuerdo, que negocia la Comisión Europea desde el año 2005, para que Marruecos readmita a sus nacionales y a inmigrantes de terceros países, se establezcan las salvaguardias efectivas sobre el respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a procedimientos de extranjería en cualquiera de los países firmantes.

Por último, tal y como señaló la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, con motivo de la evaluación de los Acuerdos de Readmisión de la UE, resulta necesario, además, “garantizar el respeto a los derechos humanos de aquellas personas que son readmitidas en un país de tránsito donde pueden encontrarse en una situación especialmente precaria, sobre todo en países con un sistema de protección insuficiente de los derechos humanos, incluida la protección internacional” (12025426).

4.5.2. Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes

En el último trimestre del año 2012 se giró nueva visita a las instalaciones de los centros de estancia temporal para inmigrantes de Ceuta y Melilla. En ambos centros se ha apreciado que los módulos habilitados como dormitorios no reúnen los requisitos necesarios para servir como alojamiento residencial. A pesar de haberse reducido el tiempo de estancia media de los residentes, este continúa siendo elevado. Tampoco se estiman adecuadas las dependencias habilitadas para las familias por la misma causa, es decir, por el largo tiempo de permanencia. Esta Institución reconoce que **se han realizado esfuerzos para derivar a recursos residenciales o asistenciales más adecuados a personas pertenecientes a**

colectivos en riesgo de vulnerabilidad y, en especial, a familias con hijos menores, pero no son suficientes. De hecho, continúan residiendo grupos familiares cuya situación requiere un análisis profundo para encontrar alguna alternativa a su situación actual.

La sobreocupación de las instalaciones del centro de Melilla no puede calificarse de puntual. Con capacidad para 480 personas, en el momento de la visita, en diciembre de 2012, 905 personas residían en el centro. Se ha de reiterar la preocupación de esta Institución por la situación de hacinamiento de los residentes. Dado el alto grado de ocupación y la necesidad de habilitar todas las dependencias posibles para alojar a los residentes, ya no se prestan los servicios de guardería, educativos y formativos, que se habían puesto en marcha y que arrojaban resultados muy positivos. La situación no ha mejorado con las obras de ampliación de las instalaciones, dado que no se adecuan a la situación actual, al no haberse realizado las necesarias modificaciones del diseño original del edificio, tal y como reiteradamente había solicitado el Defensor del Pueblo. Todo ello se ha puesto en conocimiento del órgano administrativo competente en los primeros días del año 2013, por lo que se dará cuenta en el próximo informe anual del contenido de la respuesta (12277623).

Por otro lado, durante la visita realizada al Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Ceuta, se apreció que algunos de los residentes podrían encontrarse en situación de riesgo de ser víctimas de trata. Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, la especial ubicación de estos centros. Por ello, se estima particularmente necesario que se elabore un plan específico de prevención y detección de víctimas de trata y que se imparta una adecuada formación al personal de estos centros sobre dicha materia.

Teniendo en cuenta la larga permanencia de los residentes, **se estima imprescindible que los centros cuenten con una oferta de formación profesional amplia.** La formación en alfabetización e informática del centro de Ceuta se valora de forma positiva, así como las prácticas que realizan como aprendices en empresas contratistas. Sin embargo, sería necesario abordar formas de colaboración con el Servicio Público Estatal de Empleo, que puedan permitir a los residentes acceder a la formación que ofrece dicho organismo (12277621).

4.6. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.6.1. Determinación de la edad

Como se indicó en el pasado informe anual, se presentó en las Cortes Generales, en septiembre de 2011, el informe monográfico *¿Menores o adultos?: procedimientos para la determinación de la edad.* De las 41 recomendaciones formuladas, la mayoría han sido aceptadas, si bien aún no ha transcurrido tiempo suficiente para poder determinar su impacto en la práctica administrativa y diez de ellas continúan en tramitación a la fecha de elaboración del presente informe.

Sin embargo, una de las cuestiones principales continúa pendiente de solución, ya que **aún no se ha publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados** previsto en el artículo 190.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, que, a pesar de haber transcurrido más de un año desde la entrada en vigor del reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, aún no ha visto la luz. La inexistencia del citado instrumento provoca importantes deficiencias y falta de coordinación entre los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia, por lo que resulta preciso finalizar sin más demora su elaboración. Una de las principales consecuencias de su inexistencia lo constituye la práctica de pruebas de determinación de la edad, no ajustadas a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores no acompañados, elaboradas por

los expertos que participaron en las jornadas de las que se dio cuenta en el pasado informe anual. Las irregularidades detectadas, de las que se da puntual traslado a la Fiscalía, se centran en la aplicación a los resultados obtenidos de una horquilla de edades entre las que debería hallarse el examinado, la insuficiencia de las pruebas realizadas y la falta de intervención forense (11017693, 10018405, 11001748 y1102 2014).

Preocupa de manera particular a esta Institución el sometimiento a estos procedimientos a menores de edad extranjeros que se encuentran identificados con pasaporte u otros documentos que acreditan su minoría de edad. Hay que recordar en este punto que el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000 se refiere en exclusiva a extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, por lo que esta Institución ha de insistir una vez más en la incorrección de aplicar el procedimiento previsto en este precepto a aquellas personas extranjeras, menores de edad, provistas de un pasaporte de su nacionalidad que acredita su identidad.

Sobre este asunto, la Fiscalía General del Estado ha comunicado que, pese a la validez de los documentos de determinados países, la fecha de nacimiento que consta en los mismos no puede considerarse fehaciente, al carecer estos países de registros fiables. Sin embargo, diversas resoluciones judiciales (entre las que cabe destacar las dictadas en 2012 por la sección 22 de la Audiencia Provincial de Madrid: Sentencias de 9 de enero, 22 de febrero, 18 de mayo y 5 de junio de 2012), dictadas en apelación, han estimado los recursos interpuestos por varias entidades en nombre de menores de edad extranjeros, provistos de pasaporte, respecto a los cuales la entidad de protección de menores autonómica había cesado la tutela, tras la realización de pruebas radiológicas para la determinación de la edad. En todas ellas se cita el informe elaborado por esta Institución, a propósito de los márgenes de error de las pruebas médicas y la falta de fiabilidad de los resultados obtenidos. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Barcelona ha dictado varias resoluciones, en sentido contrario de las anteriores (entre otras, Sentencias, de la sección 18, de 7 de junio, 1 de octubre y de 5 de octubre de 2012). En el momento de elaboración del presente informe se encuentran pendientes de resolución varios recursos de casación en esta materia ante el Tribunal Supremo, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (11001748, 11008525, 11008708, 11015497 y 11015706).

El pasado año se iniciaron actuaciones sobre la incidencia en este asunto de la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010, que introduce como supuestos de hecho típicos del delito de falsedad tanto el **uso de documento de identidad falso,** como el uso de documento auténtico por quien no es su titular. La Fiscalía General del Estado informó de que es preciso distinguir los casos en los que el documento es manipulado, de los que el soporte es auténtico pero contiene datos que no son fehacientes, sin que en estos casos quepa perseguir delito, pero tampoco conferir fuerza probatoria a los datos que figuran en los documentos. Esta Institución comunicó a la Fiscalía que los artículos 1216 y siguientes del Código Civil, así como el 319.2, en relación con el 317, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, establecen la presunción legal de determinados documentos oficiales válidamente emitidos, sin que se pueda prescindir de dicha presunción sobre la única base de las pruebas radiológicas, al estar sujetos sus resultados a una gran variabilidad y a un porcentaje de error considerable. Asimismo, se trasladó a la Fiscalía la indefinición de los concretos países cuyos registros no se consideran fiables y la falta de actuaciones con las autoridades consulares para contrastar los datos que ofrecen dudas. La Fiscalía General del Estado ha indicado que se analizarán y se tendrán en consideración las observaciones efectuadas por esta Institución en la elaboración del ya citado Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados (11019582, 11018279, 11020565, 11018739 y 11001748).

A juicio de esta Institución, las quejas que se reciben sobre este particular muestran fundamentalmente la imposibilidad práctica para el interesado de hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, debido a que no encuentra el cauce procedimental adecuado para hacer

valer ante los tribunales la minoría de edad que muestra su pasaporte o certificado de nacimiento, legalizado por la autoridad competente en los casos en que así se exige. Así, el argumento repetido en las quejas que se han recibido durante el año 2012 se centra en la imposibilidad de conseguir que la modificación del decreto dictado por el Ministerio Fiscal tenga en cuenta que el interesado es titular de un pasaporte o un certificado de nacimiento que lo identifica como menor de edad.

Como se ha señalado anteriormente, **solo han conseguido acceder a los tribunales aquellos supuestos en los que los menores de edad habían sido tutelados previamente por los servicios de protección de menores autonómicos,** y se ha recurrido ante la jurisdicción civil la resolución que acordaba el cese de tutela. Sin embargo, aquellos otros casos de personas que alegaban ser menores de edad, pero que no accedieron al sistema de protección de menores porque se fijó su mayoría de edad mediante decreto del fiscal, se encuentran imposibilitados para hacer valer la documentación que acredita su minoría de edad ante una autoridad judicial, al no encontrar el cauce procesal para ello (11017693).

4.6.2. Otras cuestiones

Se ha de dar cuenta en este apartado en primer lugar, un año más, de las intervenciones que se realizan en aquellos supuestos en los que, a pesar de encontrarse el menor bajo la guarda de la entidad autonómica de protección de menores, no se asume la tutela mediante la correspondiente resolución administrativa. La citada práctica resulta especialmente perjudicial para los intereses del menor en aquellos casos en los que se encuentran próximos a cumplir su mayoría de edad (11017320, 11017321, 11017322 y 11008708).

Por otra parte, se han continuado recibiendo quejas en relación con el cese de tutela de los menores debido a lo que la entidad de protección de menores autonómica denomina “ausencia voluntaria del centro”, pese a que el artículo 276 del Código Civil dispone que este cese se producirá por causas tasadas, que no incluyen dicha ausencia. Sobre este asunto, han proseguido las intervenciones ante varias entidades de protección de menores y se ha dado puntual traslado al Ministerio Fiscal, con el fin de que adopte las medidas oportunas (10017211, 10032290 y 11001386).

En relación con la autorización de residencia de los **menores extranjeros no acompañados tutelados por la Administración,** han sido varias las intervenciones tanto ante las entidades autonómicas de protección de menores como ante las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, a fin de recordar el contenido del artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, y su desarrollo reglamentario. Asimismo, la aplicación incorrecta de la retrotracción de efectos de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros tutelados por la Administración, continúa ocasionando perjuicios, en ocasiones irreparables, cuando estos acceden a su mayoría de edad (08018738, 09013854, 10001647, 11017320, 11023478, 11000450 y 11001386).

Por lo que se refiere al Registro de Menores Extranjeros no Acompañados, se formuló una recomendación, en el marco del informe monográfico ¿Menores o adultos?: procedimientos para la determinación de la edad, dirigida a los distintos organismos sobre la **coordinación del registro de menores y la adopción de medidas para garantizar el acceso al mismo de los datos y circunstancias reseñables.** La Fiscalía General del Estado dictó una Instrucción 1/2012 para coordinar a las instancias intervinientes en la inscripción de datos e impulsar la firma de un convenio con la Secretaría de Estado de Seguridad para el acceso de los fiscales al registro. Se está a la espera de la implementación de las medidas para comprobar su efectividad, de cuyos resultados se dará cuenta en el próximo informe anual (09008110, 09008825, 10002143 y 11021170).

En relación con la situación de los menores que han alcanzado su mayoría de edad tras ser tutelados por la Administración, se constata que algunas delegaciones del Gobierno continúan extinguiendo las autorizaciones de residencia concedidas a los menores al alcanzar su mayoría de edad, al entender desaparecidas las circunstancias que sirvieron de base a la concesión. Esta Institución ha reiterado lo erróneo de dicha práctica, a tenor de lo previsto en el Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de extranjería, que dispone la renovación de estas autorizaciones, concluida su vigencia, previo cumplimiento de los requisitos fijados (10012898 y 12320977).

Se han realizado actuaciones, por la denegación de la autorización de residencia solicitada por ciudadanos extranjeros, haciendo referencia al resultado de diligencias de reforma tramitadas durante su minoría de edad. Se ha recordado a los organismos implicados el deber de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores y la prohibición de utilizar datos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor, en otros procedimientos (11022688).

4.6.3. Visitas a Centros de Menores

4.6.3.1. Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores

Se ha de dar cuenta del cierre en el año 2012 del **Centro de Menores El Fondillo, en Las Palmas de Gran Canaria,** solicitado por esta Institución desde el año 2008. Las autoridades canarias comunicaron que, en cumplimiento del decreto dictado por el fiscal, el centro dejó de acoger menores en febrero de 2012, clausurándose poco después, por lo que se ha concluido la investigación iniciada (08010009).

Han proseguido las investigaciones en relación con el **Centro de Menores Nuestra Señora del Cobre, de Algeciras.** La Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía informó sobre las obras proyectadas para dotar al edificio de un carácter multifuncional y adaptarlo a las necesidades. Las conclusiones adoptadas tras la visita se trasladaron a la Fiscalía General del Estado, que ha remitido información sobre los menores residentes y las deficiencias detectadas en su documentación. Asimismo, ha comunicado la próxima realización de una visita al centro de menores, con objeto de comprobar su estado y funcionamiento (10021317).

4.6.3.2. Centro de Menores La Esperanza, de Ceuta

El Defensor de Pueblo solicitó en el año 2010 a la Consejería de Asuntos Sociales de la ciudad autónoma la construcción urgente de un nuevo centro, a la vista de las graves carencias estructurales. De todo lo anterior se dio traslado a la Fiscalía que, tras comprobar el agravamiento de las deficiencias y la situación de riesgo de los menores acogidos, en noviembre de 2011, decretó su cierre. **Se ha girado nueva visita en noviembre de 2012, para comprobar el estado del centro, que continuaba funcionando pese al cierre decretado.** Las autoridades ceutíes informaron del cierre inminente y el traslado de los menores, de modo provisional, al Centro San José-Hadu, instalación destinada a fines sociales, que se estaba acondicionando para albergar a menores. Se visitó también este nuevo centro, cuyas instalaciones representan una mejora sustancial para las condiciones de vida de los menores. Ya en los primeros días del año 2013, se ha dado traslado de las conclusiones de la visita a las autoridades de la Ciudad Autónoma y a la Fiscalía General del Estado, de cuya respuesta se dará cuenta en el próximo informe anual (F12277622).

4.6.3.3. Centro de Menores Fuerte de la Purísima, de Melilla

Se ha girado una nueva visita, en diciembre de 2012, con el fin de comprobar el grado de aceptación de las conclusiones formuladas tras la anterior visita en el año 2010. **Las**

condiciones de orden y de limpieza del centro continúan mejorando. No obstante, se considera que las instalaciones no reúnen los requisitos necesarios para un acogimiento de larga duración. Asimismo, se ha vuelto a solicitar que se valore la oportunidad de creación de recursos residenciales específicos para mayores de 16 años, que faciliten su proceso de autonomía. En relación con la escolarización de los menores, se ha apreciado un importante retroceso respecto a la situación anterior, siendo menor el número de menores escolarizados fuera del centro. De modo similar, se comprueba la falta de actividades formativas para los residentes mayores de 16 años sin escolarizar. Por lo que se refiere a la documentación de los menores, se sigue apreciando la incorrecta aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, por parte de la entidad de protección de menores autonómica y de la Delegación del Gobierno. Ya en los primeros días del año 2013, se ha dado traslado de las conclusiones adoptadas a las autoridades de protección de menores melillenses y a la Fiscalía General del Estado, de cuyos resultados se dará cuenta en el próximo informe anual (F12278327).

Asimismo, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, **continúa sin erradicarse la práctica consistente en cesar la tutela de los menores por causas ajenas a las previstas en el artículo 276 del Código Civil.** En concreto, se cesa de forma automática la tutela del menor extranjero no acompañado que, transcurridas 24 horas, no regresa al centro. Esta ausencia es registrada como “baja voluntaria”, sin que conste que se realicen gestiones efectivas tendentes a la averiguación del paradero del menor. En este sentido cabe mencionar la investigación iniciada en el mes de noviembre del año 2012, como consecuencia de la queja recibida por parte de varias ONG, que afirmaban que dos menores subsaharianos, residentes en el centro de menores La Purísima y tutelados por la entidad de protección de menores autonómica, se encontraban en Nador (Marruecos). Según el relato de los menores una persona que se identificó como “inspector” les instó a que subieran a un vehículo y se dirigió a la valla de seguridad que separa a la ciudad autónoma de Marruecos donde, según afirman, fueron entregados a agentes de la Guardia Civil, quienes tras abrir una de las puertas de la valla, les obligaron a pasar al lado marroquí. Estos hechos ocurrieron entre las diez y las once de la mañana del día 14 de noviembre.

Desde esta Institución se llevaron a cabo de forma inmediata diversas gestiones con el fin de comprobar la veracidad del relato ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla así como ante la Jefatura Superior de Policía. Así, se pudo confirmar que dos menores, cuyos datos coincidían con los de la queja interpuesta, habían causado baja el día 14 de noviembre al no haber vuelto a dormir al centro, siguiendo la práctica indicada de dar de baja voluntaria y cesar en la tutela. Por otra parte, tras realizar diversas comprobaciones esta Institución reunió indicios razonables de que los dos menores de edad que se encontraban en Nador (Marruecos) eran los dos menores que no habían vuelto al centro. A la vista de que lo anteriormente relatado podría resultar constitutivo de delito, de ser cierta la información facilitada por los menores, se dio inmediato traslado a la Fiscalía General del Estado. Ya en el mes de diciembre, uno de los dos menores, de 14 años de edad, fue interceptado intentado acceder de manera irregular en una pequeña embarcación junto a otras personas. En un primer momento, fue trasladado al Centro de estancia temporal para inmigrantes, ya que al parecer los funcionarios encargados de la identificación de los inmigrantes no se habían percatado de su minoría de edad. Tras varias gestiones realizadas por esta Institución, el menor fue de nuevo ingresado en el Centro de Protección de Menores de La Purísima. En el momento de elaboración de este informe la Fiscalía ha informado de que, tras la declaración del menor en la que se ratifica en su relato, se ha librado oficio a la Policía Nacional para que se realicen las investigaciones necesarias con el objeto de determinar los hechos que se denuncian (12246814).

4.7. CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

En junio de 2012, el Ministerio del Interior presentó el anteproyecto de Real Decreto por el que se aprueba el **Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de**

estancia controlada de extranjeros que, en el momento de la elaboración del presente informe, aún no ha sido publicado.

Por otra parte, asesores de la Institución adscritos a la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura han visitado los centros de Barcelona, Madrid, Valencia y Algeciras. Las tres primeras fueron visitas multidisciplinares, en las que el personal del Defensor del Pueblo fue acompañado de profesionales con acreditada experiencia en el campo sanitario. El seguimiento de las mismas, y de las recomendaciones formuladas con motivo de las citadas visitas, se realizará en el informe anual correspondiente a 2012 que presentará el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Cabe destacar, que el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga, cuyo cierre había sido reclamado en varias ocasiones por esta Institución, fue clausurado provisionalmente el 20 de junio de 2012 y de forma definitiva mediante Orden PRE/9/2013, de 8 de enero (11007112).

Por lo que se refiere al fallecimiento de una interna en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, el pasado año se dio cuenta de la apertura de unas diligencias previas en un juzgado de instrucción. La investigación continúa abierta con el objeto de conocer el estado del procedimiento judicial. La Fiscalía General del Estado informó de que el 18 de agosto de 2012 el Juzgado dictó auto de sobreseimiento provisional que ha sido recurrido en apelación por una entidad de apoyo a inmigrantes personada en el procedimiento, en nombre de la familia de la fallecida, por lo que continúa abierta la investigación con la Fiscalía (11024730).

Asimismo, **continúa abierta la investigación iniciada tras detectar la inexistencia de un protocolo de coordinación efectivo entre los servicios médicos de los centros de estancia temporal para inmigrantes de Ceuta y Melilla, dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y los centros de internamiento de extranjeros, dependientes del Ministerio del Interior.** La ausencia de este protocolo impide que los servicios médicos de los centros de internamiento de extranjeros conozcan la situación médica en la que se encuentran las personas que son trasladadas para su expulsión desde los citados centros de Ceuta y Melilla, lo que supone que en ocasiones se repitan pruebas innecesarias o se realice un seguimiento y tratamiento inmediato de patologías que ya habían sido detectadas por los servicios médicos de los centros de estancia temporal para inmigrantes (12000281).

4.8. EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Se han recibido quejas por la situación que padecen algunos **extranjeros que han cumplido condena** por una conducta dolosa que constituye en nuestro país delito sancionado con una pena privativa de libertad superior a un año, y que muestran su desacuerdo con el hecho de que se proceda a su detención, inmediatamente **tras su excarcelación y al mismo tiempo que se les notifica la orden de expulsión,** al amparo de lo dispuesto en los artículos 53.1.a) y 57.2 de la Ley Orgánica 4/2000, procediéndose a la ejecución de la misma.

La materialización de la expulsión de manera simultánea a la notificación puede crear serias dificultades para que la persona afectada o su representante legal interpongan un recurso efectivo ante una instancia nacional que permita la adopción de una medida cautelar de suspensión. Por todo lo anterior, esta Institución ha formulado una recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad para que se dicten instrucciones con el fin de que los actos de ejecución de la resolución de expulsión, a la que se refiere el artículo 57.2 de la Ley de extranjería, se realicen tras la notificación a la persona legitimada, y **que esta disponga del tiempo suficiente para recurrir y acogerse a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa,** cuando concurran circunstancias de urgencia. A la fecha de cierre de este informe se está a la espera de la contestación de la citada Administración sobre la aceptación o

rechazo de dicha recomendación (09018994, 10026256 y 11013536).

Se han realizado también intervenciones urgentes con objeto de impedir la materialización de la **expulsión de ciudadanos extranjeros en situación documental irregular que, con ocasión de la tramitación de un expediente matrimonial con ciudadano español o residente legal, se habían personado en dependencias policiales.** Tras iniciar la investigación correspondiente, la Secretaría de Estado de Justicia informó de que únicamente se requería la cooperación policial para labores de verificación documental, tanto del pasaporte como de la convivencia de los futuros contrayentes, sin que la entrevista en sede policial a la que son citados respondiese a ninguna instrucción específica del Registro Civil. Asimismo, se indicaba que dichas labores de verificación se realizaban para determinar si los contrayentes cumplían los requisitos exigidos por la normativa y las instrucciones dimanadas de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Finalizaba la informante indicando que, para la realización de tales labores, los registros civiles no exigían que el interesado se personase en dependencias policiales.

Esta Institución, tras el examen de las quejas recibidas, formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, de la que aún no se ha recibido respuesta. En la citada recomendación se daba traslado de varios supuestos en los que se había acreditado que había sido el propio Registro Civil quien había entregado la citación policial y que, una vez en las dependencias policiales, el interesado había sido detenido y ejecutada la expulsión por estancia irregular.

A la vista de lo anterior, se indicó a la Administración que las instrucciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado no pueden interpretarse de forma que el resultado sea coartar el derecho fundamental a contraer matrimonio, reconocido constitucionalmente en el artículo 32. Esta Institución viene apreciando que la forma de proceder de los registros civiles tiene precisamente el efecto de impedir que se celebre el matrimonio, dado que los funcionarios de policía, tan pronto se encuentran en presencia de un ciudadano sobre el que en su día recayó una resolución de expulsión, proceden a su detención para ejecutar la misma, con independencia de que el interesado haya acudido a las dependencias policiales en el marco de un expediente matrimonial.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de enero de 2006, sobre los matrimonios de complacencia, señala que **el *ius connubi* debe siempre respetarse y que se trata de un derecho subjetivo de toda persona española o extranjera.** Detalla, además, una serie de supuestos no relevantes para inferir de los mismos, aisladamente, la existencia de un matrimonio simulado, aun cuando en concurrencia con otras circunstancias puedan coadyuvar a la formación de una convicción positiva o negativa del encargado sobre la existencia de verdadera voluntad matrimonial. Entre los supuestos que la instrucción enumera como no relevantes se encuentra precisamente el hecho de que el contrayente extranjero resida en España sin la documentación exigida por la legislación de extranjería. En relación con esta cuestión, la instrucción señala de forma expresa: “De este dato no se puede inferir, automáticamente, la intención simulatoria de los contrayentes en la celebración del matrimonio, como ya ha sido declarado en varias ocasiones por este centro directivo”. También se incluye entre dichos supuestos no relevantes el hecho de que los contrayentes no convivan juntos.

Debe recordarse que la función del encargado es comprobar si existe un verdadero consentimiento matrimonial. Según la instrucción mencionada, el expediente matrimonial previo está concebido fundamentalmente como un mecanismo de control de la capacidad nupcial de los contrayentes y el instructor debe deducir de la audiencia reservada, si existe intención de formar una familia por parte de los futuros contrayentes. La interrupción del expediente previo de capacidad provocada por la expulsión de uno de los contrayentes imposibilita la realización de la audiencia reservada en España y, en consecuencia, el desarrollo de la función asignada

al encargado que ya no podrá llegar a ninguna conclusión, al no celebrarse siquiera la audiencia reservada de los futuros contrayentes. En definitiva, **esta Institución considera que existen alternativas para evitar la interrupción brusca del expediente matrimonial, con el fin de evitar graves perjuicios a los futuros contrayentes.** Por lo que se refiere a la labor asignada al encargado, y para poder formarse la necesaria convicción sobre la capacidad matrimonial de los contrayentes, podría realizar la audiencia reservada prevista en el artículo 246 del Reglamento del Registro Civil con carácter previo a cualquier otra actuación, y, en particular, a la averiguación sobre la autenticidad de los documentos, en el caso de plantearse dudas.

Por todo lo anterior, **se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Justicia que se impartan las instrucciones** que procedan a los encargados de los registros civiles **para evitar que, de manera sistemática, se considere la situación documental irregular de uno de los contrayentes indicio suficiente para solicitar informe a la policía, y que implique que el extranjero haya de personarse en dependencias policiales** (11017401).

Otras situaciones que han requerido la intervención del Defensor del Pueblo en esta materia se refieren a la ejecución de expulsiones o devoluciones de extranjeros, presuntas víctimas de trata de personas. En estos supuestos, el interesado solicita la demora en la materialización de la expulsión, con el fin de permitir que la potencial víctima de trata formule denuncia o, si ya se ha hecho, que pueda valorarse en profundidad su situación con el objeto de determinar si resulta de aplicación el artículo 59 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, o el artículo 59 bis de la citada norma, sobre colaboración contra redes organizadas y víctimas de la trata de seres humanos, respectivamente. Las sugerencias que formula esta Institución por estos hechos se concretan en solicitar a la autoridad competente que demore la materialización de la ejecución. Las circunstancias expuestas y el riesgo de volver a caer en las redes, que sufren las víctimas de trata que retornan a sus países de origen, ha supuesto que las sugerencias formuladas hayan sido aceptadas en su práctica totalidad (12005077, 12010841, 12011074 y 12124389).

4.9. VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

La experiencia acumulada por esta Institución a lo largo de los años en que venía trabajando en este campo, y en particular el conocimiento directo de la situación, obtenido a través de las visitas que realiza de manera periódica el Defensor del Pueblo, unido a las distintas quejas formuladas por organizaciones no gubernamentales que trabajan con víctimas, aconsejó abordar la trata de seres humanos en España a través de un **informe monográfico.**

Este informe realiza un análisis de la realidad dando voz a todas las entidades y organismos que trabajan en este ámbito. Además, analiza los convenios internacionales suscritos por España y la normativa europea, con el fin de comprobar si el estándar de protección de las víctimas es el más adecuado.

En dicho trabajo se aborda **la trata de seres humanos en España,** con un enfoque de derechos humanos y con una perspectiva de género, analizando, además, la **tipología de esta lacra distinguiendo los fenómenos de explotación laboral de aquellos que tienen como fin la explotación sexual.** Junto con ello, a través de diversos casos reales, la Institución pone de manifiesto en el informe las carencias detectadas en la identificación de las víctimas y las posibles vías para su protección.

En todo caso, en el apartado de este informe destinado a recoger las recomendaciones surgidas de los informes monográficos, publicados por la Institución a lo largo de 2012, se desarrolla con mayor detalle su contenido (véase, 2.3 de la parte II).

En definitiva, el objetivo último de este estudio es ofrecer a las Cortes Generales y al conjunto de la sociedad española un análisis en profundidad sobre la realidad de la trata en España, así como las correspondientes conclusiones, finalizando con una serie de recomendaciones a los Ministerios del Interior, y de Empleo y Seguridad Social; a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad; a la Fiscalía General del Estado; a la Dirección General de la Policía, y a los organismos con competencias en este asunto de las diferentes comunidades autónomas y de las dos Ciudades Autónomas e incluyendo un anexo normativo en el que se hace un repaso al marco legal internacional y nacional.

Entre las recomendaciones destacan las efectuadas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y en particular la **solicitud de modificación del artículo 140 del Reglamento de extranjería** para que se desarrollen las condiciones de colaboración con las ONG que se dedican a la acogida y protección de las víctimas de trata. Además, se ha recomendado que se agilicen los trabajos para la publicación del plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral.

Respecto de las enviadas al Ministerio del Interior, hay que resaltar la recomendación de **revisar los criterios de la Oficina de Asilo y Refugio** en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata. También se propone que se establezca una base de datos para registrar a todos los menores indocumentados que sean localizados al intentar acceder de forma irregular a territorio nacional. Igualmente se recomienda que se establezcan las medidas necesarias para comprobar el vínculo de filiación de los menores con los adultos con los que viajan.

En cuanto al **período de restablecimiento y reflexión,** se considera oportuno revisar el procedimiento para su ofrecimiento, y valorar qué organizaciones especializadas intervengan en el procedimiento de identificación de las víctimas.

También se recomienda diferenciar **dos fases** dentro del procedimiento: una para **que la víctima se recupere** y, una vez superada esta fase, otra, en la **que decida si desea cooperar con las autoridades.** Por otra parte, se solicita el incremento de los módulos de formación para los agentes y el refuerzo de la coordinación entre Policía, Guardia Civil y policías autonómicas. Igualmente se propone la elaboración de un protocolo nacional de detección y atención de los menores víctimas de trata.

En los subapartados siguientes se da cuenta del estado de tramitación de las recomendaciones más relevantes, que acaban de mencionarse.

4.9.1. Protocolos de identificación

Durante el año 2012 la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad ha informado de que se ha procedido a la aplicación de la **prórroga del Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual**, con el objeto de garantizar el pleno cumplimiento de sus objetivos. En ese sentido, ha comunicado que se está analizando la información aportada por las organizaciones que han desarrollado proyectos de asistencia a víctimas de trata y que se había fijado como fecha prevista para la finalización del Plan el día 31 de diciembre de 2012. En el momento de elaboración de este informe se encontraba pendiente de recibir información sobre los últimos resultados del citado plan (08007909).

Por el momento, la Secretaría de Servicios Sociales e Igualdad ha remitido información detallada relativa al seguimiento del mencionado plan en su aplicación durante 2010, en la que se recoge el desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la garantía de

protección a las víctimas y medidas para su asistencia, que incluyen la financiación a entidades para la asistencia integral y las reformas realizadas en la Ley de extranjería y en el Código Penal. Asimismo, se destaca la prestación de servicios dirigidos a garantizar la asistencia integral a través de las ONG especializadas, para las que se han convocado subvenciones destinadas al desarrollo de programas de atención y ayudas sociales. Igualmente **se reconoce la necesidad de elaborar un Protocolo marco de actuación para la identificación, protección y asistencia a las víctimas de trata,** orientado hacia su recuperación y hacia la salvaguardia de sus derechos, y que garantice su protección y la de los testigos (08007909).

El apartado primero del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000 establece que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de trata, conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre lucha contra la trata de seres humanos. Si embargo, aún no se ha desarrollado un procedimiento para la efectiva identificación y protección de las víctimas de trata de seres humanos en España, por lo que buena parte de las investigaciones iniciadas se centran en diversos aspectos del protocolo de identificación de estas víctimas y las propuestas realizadas desde esta Institución para su mejora.

Asimismo, se formuló una recomendación ante la Secretaría de Estado de Seguridad con el objetivo de **elaborar estrategias efectivas de prevención y protocolos de identificación,** y para que se establezcan los mecanismos necesarios con el fin de mejorar la calidad de los datos sobre víctimas de trata de personas, ofrecidos por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO). El citado organismo ha respondido que los datos ofrecidos por el CICO se consideran acordes con las necesidades actuales para la elaboración de inteligencia estratégica desarrollada por el mismo, ya que recogen principalmente los datos correspondientes a las actuaciones policiales relativas a la explotación sexual, estando diseñada y preparada, asimismo, para dar respuesta a la recogida de datos sobre explotación laboral. Por otro lado, se encuentra a la espera de la tramitación de un Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, que defina los objetivos y acciones a desarrollar. A la vista de la respuesta, se continúa con la investigación abierta y se reiterará el contenido de la recomendación formulada.

4.9.1.1. Personal formado y cualificado

Como ya se indicó en anteriores informes, de las investigaciones realizadas se concluye que el éxito de las actuaciones realizadas por operativos policiales de desarticulación de redes organizadas, cuyos resultados son ampliamente difundidos por los medios de comunicación, parecen indudables desde un punto de vista policial. Sin embargo, resulta preciso **avanzar en el tratamiento que se ofrece a las mujeres detenidas, tan claramente identificadas en un principio como víctimas de trata.** Por ello, esta Institución ha recomendado a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que se mejore el procedimiento de detección de potenciales víctimas, así como la formación recibida por los funcionarios policiales en esta materia (08007909, 10001960, 11000901 y 12011851).

Por otra parte, el Defensor del Pueblo ha advertido a las autoridades competentes de la necesidad de **dictar instrucciones precisas dirigidas a los responsables de los puestos fronterizos,** para que estén especialmente alerta ante la llegada de mujeres africanas, posiblemente menores de edad, que llegan a los puestos fronterizos, fundamentalmente al Aeropuerto de Madrid-Barajas, solas, en muchos casos embarazadas, procedentes en varias ocasiones de países de Europa del Este, portando pasaportes falsos, robados o visados Schengen obtenidos en circunstancias dudosas.

Finalmente, como medio de alcanzar una mejora en la capacitación anteriormente referida, esta Institución ha formulado una **recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad con el objeto de incrementar los módulos de formación acerca de la trata de personas,** dirigidos a los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,

teniendo en cuenta un enfoque multidisciplinar. En el momento de elaboración de este informe se encuentra pendiente de valoración la respuesta recibida del citado organismo, de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe anual (12027192).

4.9.1.2. Colaboración entre autoridades y las ONG

El apartado primero del artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa, en el mismo sentido que el artículo 11.4 de la Directiva 2011/36/UE, establece la necesidad de **colaboración entre las diferentes autoridades implicadas, así como la cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes.** Si bien el artículo 59 bis. 6 de la Ley Orgánica 4/2000, establece una remisión reglamentaria para desarrollar estas condiciones de colaboración, lo cierto es que el artículo 140.1 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, no atiende al citado mandato, sino que lo remite al Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos que, de manera confusa, establece la participación de las citadas organizaciones que intervengan en los programas desarrollados por las administraciones públicas para la asistencia y protección de las víctimas de trata.

Con el objetivo de mejorar estos mecanismos de colaboración y coordinación, el Defensor del Pueblo ha formulado una **recomendación al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, instando la modificación del artículo 140 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000,** aprobado por el Real Decreto 557/2011, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, y para que se desarrollen las condiciones de colaboración con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos. El citado departamento ha respondido que el Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos ha definido tanto los instrumentos de relación entre las administraciones con responsabilidades en la materia, como la participación de las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata, con la finalidad de abordar de manera integral las distintas etapas desde la detección hasta la inserción o retorno de la víctima. No obstante, se indica que las recomendaciones formuladas por esta Institución son objeto de estudio y reflexión con el objetivo de profundizar en los aspectos más complejos de estas realidades.

Sin embargo, a la vista de las quejas recibidas esta Institución considera imprescindible que se desarrolle reglamentariamente el citado artículo 59 bis de la Ley de extranjería en materia de colaboración de las ONG, ya que la indefinición del Protocolo marco de protección de las víctimas de trata compromete la eficacia del proceso de identificación de estas víctimas, teniendo en cuenta, además, que la intervención de las entidades y organizaciones con experiencia acreditada depende exclusivamente de la decisión que, en cada caso, adopten los funcionarios encargados del procedimiento (12027198).

Por lo que se refiere a la colaboración entre las distintas autoridades con competencias en la materia se ha de incidir en la necesidad de ahondar en los **mecanismos de coordinación** entre ellas. De un lado, **se ha dado traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad de la necesidad de mejorar los citados mecanismos entre los distintos cuerpos policiales con competencias para la investigación de los delitos de trata.** En especial, se trata de reforzar los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y la de la Guardia Civil, así como con las policías autonómicas con competencias en la investigación de delitos de trata de personas, con el fin de subsanar las deficiencias detectadas en aquellos supuestos en los que existan víctimas de trata, nacionales de terceros Estados en situación documental irregular.

Por otra parte, se ha dado traslado a la Subsecretaría del Ministerio del Interior y a la Secretaría de Estado de Seguridad de las deficiencias de coordinación apreciadas entre esos

dos organismos, de cuyo contenido se dará cuenta en el apartado correspondiente a protección internacional. En una primera contestación, la Secretaría de Estado de Seguridad no aprecia el déficit de coordinación detectado por esta Institución, por lo que, a la vista de las investigaciones realizadas que ponen de manifiesto significativas carencias en este aspecto, se va a reiterar la recomendación formulada, de cuyo contenido se informará en el próximo informe anual (12027192 y 12027194).

Para finalizar este apartado se ha de insistir en la importancia, destacada por numerosos informes de organismos internacionales, de establecer un procedimiento de **participación formal de las organizaciones no gubernamentales especializadas**, mediante una norma de obligado cumplimiento para todos los organismos competentes, en el procedimiento de identificación de las víctimas. La citada participación constituye un elemento básico para garantizar un enfoque del procedimiento centrado en los derechos y necesidades de las víctimas de trata de seres humanos.

4.9.1.3. Período de restablecimiento y reflexión. Autorización de residencia

Una de las conclusiones principales del informe monográfico citado La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, en línea con los informes de referencia publicados por organismos internacionales, se refiere al **bajo número de víctimas identificadas,** así como a las dificultades detectadas en el procedimiento de identificación de potenciales víctimas de trata y de personas en riesgo de ser víctimas de trata debido a la complejidad del delito.

La valoración por las autoridades acerca de lo que constituyen indicios razonables es objeto de numerosas quejas de organizaciones que trabajan con víctimas, que alertan del riesgo de utilizar indicadores a modo de test realizado de manera aislada, sin tener en cuenta que la identificación de una víctima no puede ser fruto de un momento puntual sino que requiere tiempo y asistencia especializada. En todo caso, el Defensor del Pueblo ha considerado que, con independencia de la valoración negativa que las autoridades policiales puedan realizar acerca de la condición de víctima de trata de la persona interesada, su situación personal debe ser valorada en la solicitud de revocación de la resolución de expulsión y, para ello, debe evitarse que su ejecución sea precipitada, habida cuenta de la obligación de evaluar adecuadamente los indicadores existentes que deriven en la concesión del período de restablecimiento y reflexión previsto en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000 (11009708 y 12027192).

Asimismo, se ha dado traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad de la **confusión detectada en la práctica, acerca de la verdadera naturaleza del período de restablecimiento y reflexión.** Esta confusión impide la efectiva puesta en funcionamiento de las medidas de protección establecidas para las víctimas. El citado período ha de constar de dos fases que deberían estar claramente diferenciadas. En un primer momento la víctima ha de restablecerse, sentirse segura, recuperarse física y psicológicamente de todo el sufrimiento padecido y, solo cuando esta primera fase haya culminado con éxito y siempre con el debido acompañamiento y asesoramiento de una entidad especializada, podrá enfrentarse a esa segunda fase del procedimiento en la que habrá de ser debidamente informada de la posibilidad de cooperar con las autoridades competentes.

A pesar de los avances constatados en la mejora del procedimiento para el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión, el Defensor del Pueblo considera que aún existe cierto automatismo al ofrecer el período de restablecimiento y reflexión, por lo que resulta preciso revisar el procedimiento que se sigue y **estudiar fórmulas que permitan que se tenga en cuenta la especial situación en la que se encuentran ciertos grupos de presuntas víctimas de trata creando un entorno de confianza.** Por todo lo anterior, se va a reiterar el contenido de la recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Seguridad, de cuyo resultado se dará traslado en el próximo informe anual (11010327, 11011665,

12027192 y 11020410).

Resulta preciso clarificar también los supuestos en los que las víctimas de trata pueden acceder a la autorización de residencia prevista en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000. El citado precepto establece la posibilidad de obtener la residencia, no solo en los supuestos de colaboración con las autoridades, sino también en aquellos en los que la situación personal de la víctima lo aconseje. Sin embargo, el resultado de las investigaciones realizadas tras las quejas recibidas muestra la necesidad de dictar instrucciones, que desarrollen los supuestos para la tramitación y concesión de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de la víctima. Las citadas instrucciones deberán regular la participación de las entidades especializadas que asistan a la víctima de trata, mediante la emisión de un informe acerca de su situación personal. Por lo anterior se ha formulado una recomendación en ese sentido a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (12027195).

4.9.1.4. Exención de responsabilidad y asistencia a las víctimas

El Código Penal recoge expresamente en el artículo 177 bis la exención de responsabilidad penal para la víctima de trata de seres humanos por aquellas infracciones penales cometidas en la situación de explotación sufrida. Asimismo, por lo que se refiere a la sanción administrativa por entrada o estancia irregular en territorio nacional, el artículo 143 del Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, prevé la posibilidad de eximir de esta responsabilidad a las víctimas de trata extranjeras en situación irregular. Para poder acogerse a dicha posibilidad se exige que la presunta víctima extranjera de un delito proporcione datos esenciales para la investigación (11011562, 11023261 y 11011565).

Con ocasión de las quejas recibidas, se ha podido comprobar que, en ocasiones, la colaboración de las víctimas no es considerada suficiente desde el punto de vista policial al no aportar datos esenciales, por desconocimiento o cualquier otra circunstancia. Estas situaciones dejan a la víctima en una situación de indefensión y de riesgo que puede llegar a ser superior a la que existía antes de colaborar con las autoridades. La falta de aplicación en la práctica de las previsiones del artículo 59 bis antes citado, en lo que se refiere al reconocimiento de la situación personal de la víctima como supuesto de concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, ha motivado que esta Institución formule a la Secretaría General de Inmigración y Emigración una recomendación para que se dicten instrucciones que desarrollen estos supuestos (09016304, 11005759, 11023261 y 12067769).

4.9.2. Especial referencia a la identificación y protección de los menores víctimas de trata

El mayor número de quejas recibidas con relación a menores de edad víctimas de trata vienen referidas a las **dificultades para hacer valer esa condición de menor de edad** y a la realización de pruebas de su determinación. La determinación de la edad ha de ser analizada de manera especial cuando la persona presenta indicios de ser víctima de trata, de conformidad con lo recogido en el artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que establece que cuando no exista seguridad sobre la edad de la víctima y existan razones para creer que se trata de un niño, tendrá la consideración de tal y se le concederán medidas de protección específicas a la espera de que se pueda comprobar su edad.

Por otra parte, la utilización de procedimientos de determinación de la edad, con sus considerables márgenes de error, y su aplicación restringida solo a los supuestos en los que el interesado declara ser menor de edad, facilita que las menores víctimas de trata que son interceptadas intentando entrar irregularmente en territorio nacional no sean detectadas con la necesaria celeridad. Por todo ello, **se considera necesaria la realización del examen**

forense en aquellos casos en los que la víctima manifieste ser mayor de edad pero existan indicios que apunten a su minoría de edad. Asimismo, dicho examen no debe limitarse a determinar el dato de la edad sino que debería incluir una entrevista personal, especialmente cuando viajan acompañadas de un adulto.

La necesidad de extremar las cautelas en estos casos ha sido trasladada a la Fiscalía en varias ocasiones durante este año, insistiendo en la necesidad de que se adopten mayores garantías. En particular, se ha recordado a la Fiscalía que la realización de pruebas complementarias brinda la oportunidad al profesional médico de examinar y detectar si existen indicios de cualquier forma de violencia o maltrato, además de pronunciarse sobre la mayoría o minoría de edad. Este mismo asunto ya motivó una recomendación con ocasión de la elaboración del informe monográfico ¿Menores o Adultos?: procedimientos para la determinación de la edad, y se ha reiterado en el informe La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, solicitando la adopción de un protocolo que permita la recopilación de pruebas que ayuden a las autoridades a contar con indicios que, junto al testimonio de la víctima, puedan ser de utilidad para la persecución de los autores del delito (11022708).

Durante el año 2012, se ha podido comprobar en reiteradas ocasiones que, ante la llegada a territorio nacional de menores que intentan acceder de manera irregular a territorio nacional a bordo de pequeñas embarcaciones, no se daba cuenta al Ministerio Fiscal de su llegada, al considerar que los menores no se encontraban en situación de riesgo a tenor de las manifestaciones de los adultos que decían ser sus progenitores. Según lo establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección del menor, las autoridades y servicios públicos tienen obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso al órgano competente, y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor, o, cuando sea necesario, del Ministerio Fiscal. A la vista de lo anterior, **esta Institución considera que la llegada de un menor de edad,** interceptado por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en las circunstancias descritas, **constituye en sí misma una situación de riesgo** que ha de ser puesta de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la entidad de protección de menores del territorio en el que se produce la llegada. Lo anterior no implica necesariamente la retirada del menor al adulto que lo acompaña y su ingreso en un centro de protección ya que, si se constata que no se ha producido el abandono, la actuación de los poderes públicos se limitará a garantizar los derechos que asisten al menor y a disminuir los factores de riesgo que afecten su situación.

A ese respecto, se ha formulado una recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad relativa, entre otras cuestiones, al registro y a la adopción de medidas oportunas relativas a los menores de edad indocumentados e interceptados por la policía mientras intentan acceder de manera irregular a territorio nacional. La recomendación que ha sido aceptada por dicho organismo, que participa en la elaboración del Protocolo marco de actuación de menores extranjeros no acompañados, que regulará la realización de las pruebas de ADN que se pudieran llevar a cabo para confirmar o no la relación de parentesco del menor con su acompañante, así como la posterior inscripción de su resultado en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados. La investigación continúa abierta con el objeto de conocer el impacto de las medidas anunciadas, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (12027192).

4.10. CENTROS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

4.10.1. Oficinas consulares

Las demoras y dificultades para la obtención de cita en los consulados para la tramitación de visados y otras gestiones administrativas constituye, un año más, uno de los principales motivos de queja en este apartado. Desde la Dirección General de Españoles en el

Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios se reconoció la insuficiente dotación de medios humanos y materiales que padecen nuestros servicios consulares, si bien las actuales restricciones presupuestarias impiden acometer las necesarias mejoras (11017553, 11023653 y 11015645).

Otro grupo importante de quejas se refiere a la **doble valoración, que continúan realizando algunos consulados, de aquellos requisitos que ya han sido estudiados por la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno** en supuestos de reagrupación familiar o visados de trabajo y residencia. En el caso de las denegaciones de visados de trabajo y residencia, se ha recordado a la Administración que el artículo 70 del Reglamento de extranjería concreta los supuestos en los que la misión diplomática o consular denegará la concesión del visado. El citado precepto no habilita con carácter general a la misión diplomática o consular para volver a valorar el cumplimiento de los requisitos que ya han sido valorados previamente por la Delegación o Subdelegación del Gobierno, como la valoración genérica de la situación de empleo en España, sino que mediante la comparecencia personal del solicitante, y por la exhibición de los originales de los documentos, habrá de cerciorarse de la identidad de esa persona y de la validez de los documentos que aporta.

Por lo que se refiere a los **visados por reagrupación familiar,** ante las quejas recibidas relativas a la exigencia por parte de algunos consulados de la acreditación de la disponibilidad de vivienda adecuada por parte del reagrupante, se ha dado traslado al organismo competente de que el artículo 55 del Reglamento de extranjería atribuye la competencia para emitir el informe sobre adecuación de la vivienda del reagrupado a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, cuando aquella así lo determine, previa comunicación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Dicho informe deberá ser aportado por el reagrupante a la solicitud de autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares. Por su parte, el artículo 57 del citado Reglamento establece los documentos que deben ser acompañados a la solicitud del visado y entre los mismos no se encuentra el informe de adecuación de la vivienda. En conclusión, si bien es cierto que, según establece la disposición adicional décima, apartado 3, del Reglamento de extranjería, el Consulado puede requerir los informes que resulten necesarios para resolver las solicitudes de visado, debe hacerlo “si mediara causa que lo justifique” y, a juicio de esta Institución, no existe justificación alguna para que el Consulado solicite el informe sobre adecuación de vivienda mencionado, que nada aporta para acreditar la identidad del solicitante, la validez de los documentos que presenta o la veracidad de los motivos alegados para solicitar el visado (11016679, 11011411, 12000259, 12002699 y 12003319).

Se siguen recibiendo quejas relativas a las resoluciones denegatorias de visados por reagrupación familiar de cónyuges de extranjeros residentes al considerarse matrimonios fraudulentos. Esta Institución ha intervenido en numerosas ocasiones recordando que las resoluciones de los organismos consulares deben incluir el razonamiento, en virtud del cual, la autoridad competente establece la presunción de un matrimonio de conveniencia, evitando la utilización de formularios y las apreciaciones personales de los cónsules. Muchas de las intervenciones han venido motivadas porque el organismo consular, sin dudar de la validez legal del acta de matrimonio aportada por el reagrupado, ha denegado el visado solicitado al apreciar indicios de matrimonio fraudulento, entre otros motivos, porque existía demasiada diferencia de edad entre los cónyuges o porque no se habían presentado suficientes fotografías de la celebración pública de boda. En estos casos se han formulado sugerencias para cada caso particular, la mayoría de las cuales han sido aceptadas y se han revocado las resoluciones denegatorias de los visados (10013419, 11018559, 11011370 y 12003473).

Se siguen planteando quejas en relación con la concesión de visados tras la intervención judicial que ha ordenado su concesión. En ocasiones, se concede el visado que había sido denegado tras conocerse la interposición de la demanda, pero esta concesión no es

comunicada a la Abogacía del Estado. Por ello, los demandantes se ven obligados a proseguir el proceso con el fin de resarcirse de las costas procesales. La investigación continúa abierta para conocer las medidas que se prevé adoptar para evitar estas situaciones (11017221 y 11015923).

4.10.2. Oficinas de extranjeros

Como ya se indicó en el apartado correspondiente a las oficinas de extranjeros del pasado informe anual, esta Institución ha realizado un **seguimiento del impacto que la creación de las nuevas dependencias habían supuesto,** así como su adecuada dotación de medios personales y materiales. Las actuales restricciones presupuestarias no han permitido la dotación de las nuevas dependencias de los medios necesarios, lo que se traduce en dilaciones excesivas en la realización de los trámites que se ven obligados a realizar las personas extranjeras residentes legales, así como los ciudadanos comunitarios y sus familiares.

En el caso de la Oficina de Extranjeros de Madrid, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha informado de que se han establecido ocho sedes en las que los ciudadanos extranjeros han de dirigirse en función del trámite que deseen realizar. Asimismo, se han reforzado los efectivos con la incorporación de treinta funcionarios, procedentes del Ministerio del Interior que ya realizaban estas tareas en las comisarías de policía. También se ha procedido a una redistribución de vacantes, elevando los niveles, con la finalidad de que se cubriesen de forma inmediata mediante comisión de servicios y, posteriormente, se convocaran mediante concurso, estas medidas han supuesto diecisiete nuevos puestos. Se ha ampliado también la dotación de equipos informáticos para estas oficinas y están previstos nuevos avances progresivos en la Administración electrónica (presentación telemática, requerimiento electrónico, envío SMS informáticos, aportación de documentación y notificación electrónica). **Por lo que se refiere a las demoras para la concesión de citas a familiares de ciudadanos de la Unión Europea, se informó de que se habían reducido de doce meses, por término medio, a menos de cuatro** (10012210 y 11021690).

Respecto a la demora en la resolución de recursos, desde la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid se informó, en mayo de 2012, que los motivos de los retrasos en las resoluciones se debían a la sobrecarga de trabajo, alegando que en los años 2010 y 2011 se habían presentado 25.840 y 18.459 solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales y por arraigo, respectivamente, y se habían interpuesto 10.185 y 4.924 recursos de reposición. Asimismo, en noviembre de 2012 se informó de que las mejoras introducidas habían permitido reducir **los plazos de resolución de los recursos que en el mes de mayo era de nueve meses a los siete meses en la fecha de remisión del informe** (11021576).

Se concluyó en marzo de 2012 la investigación iniciada respecto de la oficina de Barcelona, tras aceptarse las recomendaciones e informar la Subdelegación del Gobierno de las últimas mejoras introducidas, asignándose 11 nuevos complementos de atención continuada al público, prestada por 11 nuevos funcionarios; mejora del nivel de 9 puestos de trabajo; incremento del personal mediante 17 funcionarios en comisión de servicios, estando prevista el alta de tres más; la adscripción provisional de otros funcionarios procedentes de otros organismos, incorporación de 20 funcionarios interinos durante seis meses, convocatoria de 30 puestos de trabajo por concursos de traslado, un jefe de sección y un jefe de negociado, entre otras medidas. También se han realizado acciones formativas específicas para perfeccionar la capacitación de los funcionarios y su capacidad de respuesta a los ciudadanos. Por último, se ha generalizado el acceso telemático para la presentación y tramitación de las quejas y sugerencias. Asimismo, se ha proporcionado un sistema de cita previa presencial

alternativo para los ciudadanos que no disponen de acceso a internet. Se ha aumentado la capacidad de almacenamiento de los expedientes y se han producido avances en la gestión electrónica de las solicitudes de renovación (10032333 y 10034932).

4.11. PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.11.1. Régimen comunitario

En el último informe anual se ha dado cuenta de las quejas recibidas con relación a la aplicación de la disposición adicional vigésima tercera, del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que establece los **requisitos para facilitar la entrada y residencia de los familiares extranjeros de los ciudadanos comunitarios y de los españoles,** a quienes sin estar incluidos en el artículo 2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembro de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, acompañen a un ciudadano de la Unión o se reúnan con él. Los supuestos que contempla esta disposición adicional están dirigidos a familiares, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad que, en el país de procedencia, estén a cargo o vivan con el ciudadano comunitario, o cuando por motivos graves de salud o discapacidad sea estrictamente necesario que dicho ciudadano se haga cargo de su cuidado personal, y a la pareja, ciudadano no comunitario, con la que el ciudadano de la Unión mantenga una relación estable debidamente probada.

Este último supuesto de los contemplados en la disposición adicional mencionada ha motivado la mayoría de las actuaciones del Defensor del Pueblo en esta materia. **Un importante número de ciudadanos españoles que han contraído matrimonio con ciudadano de un tercer Estado en el extranjero se encuentran a la espera de la efectiva inscripción del matrimonio en el Registro Civil Central.** Debido al colapso que sufre este Registro, como se ha dado cuenta en el apartado correspondiente al Registro Civil, la inscripción del matrimonio se demora normalmente un tiempo mínimo de 18 meses. En ocasiones, el promotor de la queja alega que forma una unidad familiar compuesta por cónyuges e hijos, con lo que la acreditación de la estabilidad de la pareja parece quedar confirmada con independencia del retraso en la inscripción efectiva en el Registro Civil Central.

Hasta la fecha, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios ha sostenido la aplicación a estos casos de los trámites previstos para el procedimiento de reagrupación familiar en régimen general. Como se indicó en el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo formuló una **recomendación con el fin de que dictasen instrucciones para cambiar este procedimiento,** al no considerarse adecuado que se derive a los interesados a los trámites previstos para la reagrupación familiar en régimen general, destinado -entre otras situaciones- a la reagrupación de los cónyuges extranjeros de los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro país. Dada la complejidad de la situación expuesta en las quejas recibidas y la implicación de diferentes departamentos ministeriales con competencias en la materia, la Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que se está elaborando un borrador de instrucción para unificar la interpretación de la citada disposición adicional vigésima tercera. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, la instrucción continúa sin ver la luz, por lo que se han formulado numerosas sugerencias a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, algunas de las cuales han sido aceptadas, para que se facilite el visado de residencia a ciudadanos extranjeros, progenitores de menores españoles, que mantienen una relación estable con ciudadano español, progenitor de menor español, acreditada mediante certificado de matrimonio extranjero (09001021, 10033593, 11006186, 11008272, 11016726 y otras).

En menor medida, y al amparo de la mencionada disposición adicional vigésima tercera, también se han recibido quejas sobre las dificultades para la obtención de visados para los familiares extranjeros de ciudadanos comunitarios y españoles, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad que, en el país de procedencia, están a cargo o viven con el ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea. **El Defensor del Pueblo ha debido intervenir en ocasiones para que se impartieran instrucciones a consulados concretos** con el objeto de aplicar lo establecido en la disposición adicional y se corrigiese la práctica que venía siguiendo el Consulado de tramitar las solicitudes de visado de familiares de ciudadanos de la Unión Europea por la vía del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, lo cual provocaba numerosas denegaciones, puesto que estos supuestos no están incluidos como familiares en el artículo 2 del citado real decreto, sino que la normativa aplicable es la prevista en la disposición adicional vigésima tercera (11017635).

En cuanto al **procedimiento de residencia de larga duración-Unión Europa,** se ha solicitado información con el fin de esclarecer los requisitos normativos exigidos a los ciudadanos comunitarios que solicitan este tipo de residencia. **Los ciudadanos que se dirigieron a esta Institución mostraron su discrepancia con la exigencia de recursos económicos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia.** Se informó a todos los interesados de que, de conformidad con la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, se habían dictado las Instrucciones DGI/SRJ/04/2009 y 05/2009 de la Dirección General de Inmigración, determinando la suficiencia de los recursos. En este mismo sentido, es necesario mencionar que la reciente Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, dispone que, entre la documentación acreditativa con el fin de obtener el derecho de residencia superior a tres meses, es preciso aportar la disposición de recursos suficientes, para sí y para los miembros de su familia, con el fin de no convertirse en una carga para la asistencia social de España durante su período de residencia (11005825, 11006538 y 11010220).

Este año se ha concluido la investigación, una vez aceptada la recomendación por la Subdelegación del Gobierno en Málaga, relativa a la necesidad de dictar instrucciones concretas para que se admitan otros medios de prueba válidos en Derecho, distintos del certificado actualizado de matrimonio, para acreditar la pervivencia del matrimonio en el procedimiento de tramitación o renovación de la tarjeta de residencia de los cónyuges extranjeros de ciudadanos de la Unión. Ni la Directiva 38/2004/CE ni el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, imponen limitación de medios de prueba acreditativos de la existencia del matrimonio siempre y cuando no se tengan indicios suficientes de que se haya producido la disolución del vínculo. A pesar de haberse aceptado la recomendación por parte de la mencionada Subdelegación, y como consecuencia de quejas posteriores recibidas en el mismo sentido, esta Institución ha constatado que idéntico problema ha afectado a familiares de ciudadanos comunitarios en otras subdelegaciones del Gobierno como la de Las Palmas (Gran Canaria) o Alicante (10029788, 11003137, 11015249, 11022110 y 11024763).

Otro grupo de quejas se refieren a **la denegación de la expedición o renovación de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano comunitario,** al haberse considerado determinantes los informes desfavorables de las autoridades policiales, fiscales o judiciales. La normativa comunitaria únicamente permite denegar la expedición de la tarjeta de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. **Cualquier denegación debe estar fundada exclusivamente en la conducta personal del interesado** que deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y que será valorada, por el órgano competente para resolver, una vez considerados los informes mencionados. La valoración de estos informes han sido objeto

de discrepancia entre esta Institución y varias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

En primer lugar, se ha recordado que la Directiva 38/2004/CE y el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, es de aplicación al cónyuge de ciudadano de la Unión Europea, cuando le acompañe o se reúna con él, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio. En tanto persista el vínculo matrimonial debe reconocerse al cónyuge no comunitario la condición de beneficiario del régimen comunitario, resultando intrascendente a estos efectos que los cónyuges se encuentren en situación de separación legal o de hecho, o empadronados en distintos domicilios. En segundo lugar, la existencia de condenas penales no constituye por sí sola razón para denegar la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, por lo tanto, menor fundamento tendrá la motivación de la denegación ante la existencia de diligencias policiales, las cuales no son prueba suficiente para determinar que una conducta constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave en los términos y con las consecuencias que le atribuye la normativa comunitaria (10015311, 11015266, 11017731 y 11022904).

Se han concluido con diferencia de criterio, tras no ser aceptadas las recomendaciones, las investigaciones iniciadas con las comunidades autónomas de Valencia y Castilla y León acerca de los **requisitos para la inscripción de uniones civiles en el Registro autonómico de parejas de hecho.** Esta Institución entiende que los requisitos solicitados para la inscripción obstaculizan el acceso a aquellas parejas en las que uno de sus miembros es extranjero. En el caso de la Junta de Castilla y León, la exigencia de autorización de residencia de un nacional de un país no perteneciente a la Unión Europea no solo obstaculiza la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los solicitantes extranjeros, sino que impide de facto la inscripción, afectando también a ciudadanos españoles en aquellos supuestos en los que uno de los miembros de la pareja es español. Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Valencia, la exigencia de que el miembro extranjero de la pareja tenga que estar provisto de un NIE coarta el derecho a la inscripción, en el Registro de Uniones de Hecho, a los solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en la propia ley sobre la base de la exigencia de un documento que no acredita la identidad del interesado (10032122, 11007605 y 12012991).

Por último, como consecuencia de la supresión de varios registros municipales de uniones civiles en la Generalitat de Cataluña, se han recibido numerosas quejas relativas a las dificultades, en el procedimiento para la obtención de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, para acreditar la convivencia estable en pareja con el fin de ser de aplicación lo previsto en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero. Se ha dado traslado a la Dirección General de Migraciones, con el objetivo de conocer si se han impartido instrucciones a los distintos órganos administrativos para que los ciudadanos extranjeros puedan acreditar su condición de pareja de hecho de español ante la oficina de extranjeros mediante la sustitución de la certificación del Registro, que hasta ahora se requería, por otros documentos. También se ha solicitado información sobre la posibilidad de que en los casos mencionados se conceda una autorización de residencia al ciudadano extranjero, al amparo de la disposición adicional vigésima tercera del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Asimismo, **se ha solicitado información sobre posibles actuaciones tendentes a la implantación de un Registro de Parejas de Hecho o Uniones de Hecho de ámbito estatal.** Todas estas posibilidades sugeridas a la Administración tienen la finalidad de aliviar la imposibilidad de obtención de la autorización de residencia en la condición de pareja de hecho en todos aquellos municipios en los cuales se han suprimido los registros municipales de Uniones Civiles (12000584 y otras).

4.11.2. Régimen general de extranjería

El impacto de la crisis económica en los trabajadores extranjeros y sus familias se

refleja en la naturaleza de las quejas recibidas en este apartado. Las cuestiones principales se centran en la **falta de acreditación de medios económicos suficientes para la renovación de sus autorizaciones de trabajo y residencia y la de sus familiares.** Especialmente difíciles son aquellos casos en los que no se pueden acreditar los requisitos que exige la norma para la concesión de autorización de residencia a los hijos menores no nacidos en España, que se encuentran en situación irregular. Se han realizado intervenciones para que las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en situaciones en las que no se cumplen los requisitos mínimos exigidos pero donde concurren circunstancias familiares especiales, avaladas por informe de los servicios sociales de la comunidades autónomas o ayuntamientos correspondientes, estudien cada caso pormenorizadamente con el fin de llegar a la concesión de una autorización de residencia en aras del interés del menor (10032713, 11019941 y 12004027).

Otra cuestión se refiere a la **valoración que las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno realizan sobre la constancia de diligencias policiales** en los procedimientos de renovación de las autorizaciones de residencia. La Instrucción DGI/SGRJ/09/2008 de la Dirección General de Inmigración estableció que la existencia de diligencias policiales, o la mera imputación en un procedimiento penal, no podían determinar un informe gubernativo desfavorable, por ser contrario al principio constitucional de presunción de inocencia. Y, en sentido similar, se concluyeron las actuaciones que afectaban a otro grupo de quejas manifestando la discrepancia con el criterio sostenido por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, organismo que no aceptó el recordatorio de deberes legales realizado en el año 2011 para que se motivasen debidamente las resoluciones denegatorias de las solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia, incluyendo expresamente en la resolución la valoración de las circunstancias concurrentes en cada supuesto determinantes de las decisiones adoptadas, así como la obligación de dar trámite de audiencia en estos casos cuando sea preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 30/1992 (10022662, 10013120, 10011441 y 11007143).

La situación de los ciudadanos saharauis en nuestro país ha sido nuevamente objeto de atención, con motivo de las diferentes interpretaciones que realizan las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. Una de las cuestiones se refería a la valoración que se realiza del certificado de antecedentes penales que aportan los ciudadanos saharauis en las solicitudes de autorizaciones de residencia por arraigo. La anterior Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó que los certificados de antecedentes penales emitidos por las autoridades saharauis en Argelia o Mauritania son aceptados por España siempre que se encuentren correctamente legalizados por vía diplomática. Otra cuestión, pendiente aún de respuesta se refiere a los criterios para la obtención de cédula de inscripción por parte de estos ciudadanos (11017298 y 12002729).

Como en años precedentes, se han dirigido a la Institución distintos ciudadanos planteando su disconformidad con la inadmisión a trámite de sus solicitudes de autorización de residencia por arraigo, pese a reunir los requisitos legalmente exigidos para ello, por constarles una resolución de expulsión por estancia irregular. Tras la reforma realizada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, dicha causa de inadmisión a trámite ya no resulta aplicable a los procedimientos sobre autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales o por razones de arraigo social (10029033).

En otras ocasiones esta Institución ha tenido que recordar que, en los casos de procedimientos de autorización de residencia por arraigo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha sostenido un criterio favorable, tras el análisis individualizado de cada supuesto, para la revocación de la medida sancionadora de expulsión cuando su causa hubiera sido la permanencia irregular del extranjero en España. La decisión de revocación de tales decisiones no debe verse afectada por el hecho de que estén siendo revisadas en sede judicial o incluso de que su validez haya sido confirmada por una resolución judicial (11011342).

Otra cuestión relacionada con las autorizaciones de residencia por arraigo se refiere a los **informes de integración social que acompañan a las peticiones de arraigo.** Se han constatado importantes demoras en la emisión de los informes o irregularidades en su elaboración, entre otras cuestiones se detectó una práctica no prevista en la normativa de extranjería consistente en la valoración de las viviendas de los solicitantes de arraigo determinante para la emisión de un informe desfavorable en los supuestos de que las viviendas no contasen con los estándares mínimos requeridos. Tras la intervención de esta Institución, esta práctica fue eliminada y el organismo competente adecuó sus actuaciones conforme a derecho (10034388, 11017875 y 12000302).

4.12. ASILO

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, otorgaba al Gobierno un plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario de dicha norma, sin que hasta el momento se haya cumplido este mandato. Por ello, se ha solicitado información a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, insistiendo en la necesidad de publicar sin más demora el citado reglamento (11002221).

El respeto al principio de confidencialidad del procedimiento de asilo ha sido objeto de especial atención, dada su trascendencia en orden a garantizar la seguridad personal del solicitante de protección internacional. En el presente ejercicio se ha formulado una recomendación para evitar la vulneración de dicho principio que, a juicio de esta Institución, debe ser respetado incluso cuando el procedimiento de asilo haya finalizado y la petición se hubiera desestimado. Por dicha causa, se instó a la Administración para que impartiera instrucciones con el fin de no autorizar entrevistas de solicitantes de protección internacional con funcionarios de su representación consular en España, a menos que los interesados expresen su consentimiento por escrito. Incluso en ese caso se ha recomendado que la entrevista se celebre con letrado y traductor para garantizar la seguridad de los demandantes de protección internacional. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha comunicado la aceptación de la recomendación (12003180 y 12008117).

En el informe del pasado año se daba cuenta de una recomendación formulada a la Subdirección General de Asilo, cuyo objetivo es que se otorgue un trato diferenciado a las solicitudes de protección internacional presentadas por las personas en situación de vulnerabilidad a las que se refiere el artículo 46 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. También se formuló otra recomendación para que se evaluara la conveniencia de incluir en el Reglamento de asilo un procedimiento que considere el grado de madurez de los menores. En su respuesta la Administración considera que ese trato diferenciado ya se otorga en la actualidad. Sin embargo, a juicio de esta Institución resulta necesario que se dicten instrucciones precisas para llevar a la práctica ese trato diferenciado. De hecho a lo largo del año 2012 **se ha vuelto a comprobar que la Oficina de Asilo y Refugio se resiste a que se presenten solicitudes independientes de asilo en circunstancias en las que parece necesaria tal actuación para salvaguardar los derechos de personas en situación de extrema vulnerabilidad.** Así ocurre cuando el vínculo familiar entre los menores y adultos que viajan juntos es dudoso. Se ha de insistir a través de estas páginas en que la tramitación de solicitudes independientes ofrece una mayor garantía para las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, menores o potenciales víctimas de trata, al permitir que puedan mantener entrevistas reservadas sin los acompañantes. En estos casos se facilita la detección de indicios de delitos tales como tráfico de menores, secuestro, trata, etc. (10033965 y 12001035).

El pasado año se daba cuenta de la sugerencia formulada por esta Institución para que el Registro Civil Consular de La Habana (Cuba) tramite los expedientes de nacionalidad de dos

personas que acreditaron que obtuvieron el estatuto de refugiados, aunque posteriormente habían adquirido la nacionalidad del país de asilo. La sugerencia no ha sido aceptada, lo que impide que estas personas puedan acreditar su condición de descendientes de españoles sin relacionarse con los órganos administrativos del país del que huyeron (10028913).

Continúa en marcha la investigación iniciada el pasado año para supervisar la atención que reciben los demandantes de asilo cuya solicitud no va a ser examinada por España, en virtud de las reglas de reparto establecidas por la Unión Europea. Esta Institución ya puso de manifiesto que se debía otorgar protección a estos demandantes de asilo e incluso se propuso su ingreso en los centros de asilo y refugio. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 27 de septiembre de 2012, avala la posición del Defensor del Pueblo y señala que la obligación de garantizar las condiciones mínimas de acogida de los solicitantes de asilo previstas por la Directiva 2003/9/CE, del Consejo, de 27 de enero de 2003, existe desde que se presenta la solicitud -y durante todo el proceso de determinación del Estado miembro responsable- hasta que el Estado requirente procede al traslado efectivo del solicitante (10018073).

La existencia de importantes demoras en las resoluciones de las demandas de asilo es motivo de preocupación para esta Institución. La necesidad de acelerar el tiempo de resolución de los procedimientos se impone especialmente en situaciones de extrema vulnerabilidad. No obstante sería deseable que las demoras se paliaran con carácter general (10002765, 10002793, 11016672 y 12006708).

4.12.1. Identificación de los potenciales solicitantes de asilo y de víctimas de trata

Aunque la Subdirección General de Asilo ha comunicado a esta Institución que desde marzo de 2011 la Oficina de Asilo y Refugio da traslado a la policía de los casos en los que del relato de la solicitante de asilo se desprende que existen indicios de trata, se ha comprobado que en algunos casos no se ha activado el Protocolo Marco. En el pasado informe se hacía referencia a uno de estos casos. Las investigaciones realizadas han puesto de manifiesto que se decidió no activar el Protocolo debido a que desde el citado organismo se estimó que no había indicios de trata, pese a los informes en sentido contrario del ACNUR y de otras organizaciones especializadas en la materia (11022305).

La preocupación de esta Institución sobre la necesidad de intervenir activamente en la detección de potenciales víctimas de trata con necesidades de protección internacional cristalizó en la elaboración del informe monográfico La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles. En el marco del citado informe **se recomendó a la Subsecretaría del Ministerio del Interior y a la Secretaría de Estado de Seguridad que se revisen los criterios de actuación que sigue la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional en las que el interesado alegue la condición de víctima de trata o en las que el ACNUR pone de manifiesto la existencia de tales indicios.** También se ha recomendado que se dicten instrucciones conjuntas destinadas a subsanar las deficiencias de coordinación apreciadas en dos supuestos: aquellos en los que durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional se aprecien indicios razonables de trata de personas y aquellos en los que se traslade a España a un solicitante de protección internacional potencial víctima de trata, en aplicación del Reglamento (CE) 343/2003 (12027192 y 12027194). En el momento de elaboración del presente informe aún no se ha recibido la respuesta de la Subsecretaría de Interior y se encuentra pendiente de valoración la recibida por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad (12027192).

Esta Institución también ha detectado una confusión en la actuación policial al formular la propuesta del período de restablecimiento y reflexión, una vez que se activa el Protocolo durante la tramitación del procedimiento de asilo. Según se ha podido apreciar, en lugar de

identificar la existencia de indicios de trata, en un primer contacto se pretende determinar si existen indicios que conduzcan a la identificación del autor del delito de trata. **El Defensor del Pueblo ha recalcado la importancia de apreciar en el primer contacto que existen indicios suficientes de que la persona es una potencial víctima de trata.** La urgencia de ello está directamente relacionada con la posibilidad de suspender la devolución al país de origen y la propuesta del período de restablecimiento y reflexión con el fin de completar el proceso de identificación. En alguna ocasión esta Institución ha podido conocer que solo ante la denegación del reexamen y el anuncio del retorno inmediato a su país de origen, la solicitante de asilo ha comenzado a aportar pruebas de ser víctima de trata (12011074).

Las bajas cifras de solicitudes de asilo que se tramitan en España constituyen objeto de atención constante por parte del Defensor del Pueblo. Por dicha causa, en cualesquiera de las visitas que se realizan a centros en los que pudieran encontrarse personas en situación de protección internacional, se hacen comprobaciones sobre el acceso al procedimiento. Durante las visitas algunas personas manifestaron que no habían sido informadas de la posibilidad de solicitar protección internacional y, de hecho, expresaron su deseo de presentar la solicitud. El procedimiento de asilo español es de los más garantistas de Europa, pero existen dificultades prácticas de acceso, una de las cuales, a juicio de esta Institución, es la falta de formación para identificar al potencial solicitante de protección internacional por parte de los funcionarios de policía de frontera y los de extranjería, así como de los letrados que asisten al extranjero en el procedimiento de denegación de entrada o en los de expulsión o devolución por estancia irregular.

La falta de una correcta identificación es especialmente preocupante en los casos de colectivos vulnerables, entre los que se encuentran personas que podrían ser menores. El Defensor del Pueblo ha tenido la ocasión de constatar cómo la llegada de varones africanos al control de fronteras español que alegan ser menores de edad, y manifiestan que su identidad y nacionalidad es distinta de la descrita en la documentación que portan, no ha motivado la realización de pruebas de edad. En algún caso no se ha llegado a comprobar si la huella del pasaporte correspondía al tenedor, dado que tras analizar el documento se constata su autenticidad y no manipulación. Sin embargo, tal circunstancia no revela si el portador es el titular del pasaporte. A juicio de esta Institución resulta imprescindible utilizar todas las herramientas disponibles para determinar la edad y la identidad de aquellos viajeros que afirman no ser los titulares de los documentos que exhiben. La repetición de estas situaciones debería alertar sobre la necesidad de establecer controles para detectar de manera eficaz potenciales víctimas de delito como es la trata de seres humanos. La denuncia de los letrados que asisten al solicitante de protección internacional sobre su aparente minoría de edad debería provocar que dicha persona fuera llevada a presencia del fiscal, con el fin de que este ordenara las pruebas de determinación de edad, especialmente si la fecha de nacimiento reflejada en el pasaporte y la apariencia física del titular permite dudar razonablemente de la veracidad del dato reflejado en el documento (11023306, 12005479 y 12124389).

4.12.2. Compatibilidad de la situación de trata con la necesidad de protección internacional

El Defensor del Pueblo, de acuerdo con la posición mantenida por la delegación española del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), **considera que siempre que** en la tramitación de solicitudes de protección internacional **aparezcan indicios** aunque sean mínimos de trata de seres humanos o que se cuestione la edad del solicitante, **las demandas se admitan a trámite,** con el fin de profundizar en su estudio en condiciones óptimas. El ACNUR en numerosos supuestos ha informado favorablemente la admisión a trámite de demandas si ha apreciado indicios de trata de seres humanos. Sin embargo, la Oficina de Asilo y Refugio considera que la trata de seres humanos no es incardinable en la institución del asilo, aun cuando el intérprete oficial del Convenio de 1951 estima lo contrario y, por ello, aunque existan indicios resuelve denegar la solicitud y el

reexamen.

Se aprecia que en la práctica el procedimiento establecido por el régimen general de extranjería para la protección de las víctimas de trata y el procedimiento de asilo son compartimentos estancos, y no existe posibilidad de transitar los dos cauces procedimentales. **No existe un protocolo para la derivación de las potenciales víctimas de trata a la protección internacional,** ni existe un procedimiento eficaz para la detección de víctimas de trata en el marco de la protección internacional, dado que aun cuando el Protocolo pretende cumplir esta misión, resulta insuficiente. El ejemplo más claro se da cuando se acuerda la concesión del período de restablecimiento pero paralelamente se admite a trámite la demanda de asilo por transcurso del plazo legal para ello. En estas circunstancias, se paraliza la tramitación del procedimiento como víctima de trata sin que haya concluido el procedimiento de identificación. Si posteriormente se denegara el asilo, dado que, como se ha dicho, en la actualidad la Oficina de Asilo y Refugio tiene una posición contraria a profundizar en estas solicitudes, la solicitante no habría sido identificada de forma correcta como víctima de trata y quedaría en situación irregular con el riesgo de ser expulsada (12006671 y 12001132).

4.12.3. Apatridia

En el presente informe se estima necesario hacer mención a las **demoras** que se vienen detectando en el procedimiento de apatridia, que resuelve el ministro del Interior y que instruye y tramita la Oficina de Asilo y Refugio. Según se aprecia a través de las quejas, este procedimiento que se reguló mediante el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, tras la adhesión de España a la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, dispone que la petición será resuelta en tres meses. Dicho plazo se incumple habitualmente, llegando a alcanzar los cinco años de demora en su tramitación.** Tal y como establece la Convención, el término “apátrida” designa a una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Por tanto, los solicitantes carecen de pasaportes o documentos de viaje, así como de documentos identificativos que resultan exigibles en numerosos trámites administrativos. Puede decirse que las personas que padecen estas demoras se encuentran en una situación de vulnerabilidad que merece una respuesta eficaz de las administraciones que actualmente no se está produciendo (09008786, 12001182, 12006492 y 12246232).

5. IGUALDAD DE TRATO

Tras varios años de seguimiento se han concluido las actuaciones con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia relativas al **diagnóstico sobre la difusión del odio y la xenofobia en internet.** Asimismo ha concluido la investigación con la Fiscalía General del Estado acerca del seguimiento de las diligencias y procedimientos abiertos en materia de delitos de odio cometidos a través de internet. El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia dio cuenta de la inactividad de los participantes en la Red "Living Together" destinada a analizar los discursos racistas difundidos en internet y a recopilar cualquier alerta racista en la red. A pesar de los esfuerzos dedicados, en tiempo y personal a la dinamización, difusión y participación en la referida Red, el Observatorio ha informado de los escasos resultados. Igualmente del seguimiento de las actuaciones de la Fiscalía General puede concluirse que existen notables dificultades para perseguir a los perpetradores de los crímenes de odio debido al sobreseimiento o el archivo de la mayoría de los procedimientos y diligencias judiciales. No obstante, continúa abierta la investigación concreta con la Fiscalía relativa a las canciones con contenido xenófobo, objeto de denuncia, que podrían ser constitutivas del delito tipificado en el artículo 510 del Código Penal (0420001, 05019543 10018223 y 10018948)[*].

También prosigue la investigación ante la Fiscalía con motivo de la **propaganda electoral difundida por un partido político** en las últimas elecciones municipales celebradas en mayo de 2011, con el fin de recabar toda la información necesaria para esclarecer la presunta comisión de un delito contra los derechos fundamentales y libertades públicas del artículo 510 del Código Penal por parte de sus dirigentes. Asimismo, continúa el seguimiento con la Fiscalía sobre las diligencias de investigación iniciadas a raíz de la denuncia formulada por la difusión en un municipio de un panfleto de una formación política con expresiones dirigidas contra el colectivo musulmán (11012715).

Este año **han concluido las actuaciones con Radio Televisión Española, S. A., con motivo de los comentarios ofensivos y denigrantes contra el pueblo gitano emitidos en una emisora de radio en varios programas.** El mencionado organismo ha informado de que, en los programas de humor, se utiliza con frecuencia la ironía y la sátira para caricaturizar hechos y personajes de la sociedad. En este sentido, los programas objeto de queja no contenían ninguna expresión estereotipada negativa del pueblo gitano. No obstante, para evitar que el estereotipo objeto de la imitación pudiese ser visto por alguna persona del colectivo gitano como negativo, se indicó a los guionistas que extremaran el celo en el cuidado de los contenidos del programa, evitando situaciones o expresiones que pudieran resultar discriminatorias (10031347).

También se inició una **investigación ante la posible existencia de un acto susceptible de ser calificado como racista y xenófobo contra el pueblo gitano por parte de la policía municipal de Vigo,** con motivo de una exhibición, ante numerosos escolares, de la Policía Municipal en la que se escenificaba un robo en el cual el delincuente aparecía con acento gitano. El Ayuntamiento de Vigo comunicó que las expresiones utilizadas en la representación de la detención policial habían sido interpretadas de manera totalmente desenfocada en relación con la naturaleza y el contenido del acto (12011477 y otras).

Por último, respecto al pueblo gitano, el Defensor del Pueblo ha solicitado información a los organismos competentes sobre la valoración realizada de un estudio relativo a la **segregación escolar del alumnado gitano en España,** realizado por varias federaciones de asociaciones de mujeres gitanas en cuatro ciudades españolas. Dicho estudio concluye dando

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en elk sistema de gestión de la Institución.

cuenta de la existencia de segregación escolar en los colegios analizados, en los cuales el porcentaje de alumnado gitano en la escuela es más alto que el porcentaje de los niños y niñas de etnia gitana que viven en esa zona. Con respecto a esta cuestión se ha de recordar la existencia del Plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012 (aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 9 de abril de 2010), dirigido a mejorar la situación social de los gitanos y gitanas y de sus condiciones de vida, e impulsar nuevas acciones que corrijan los desequilibrios existentes y aboguen por nuevas formas de participación y desarrollo sociales. Este plan contempla acciones precisas a cumplir por las administraciones públicas para superar los efectos de la exclusión, la discriminación y las desigualdades entre la población. En el capítulo dedicado al área de Educación se establece como primer objetivo: normalizar la escolarización de la población gitana en la educación infantil. Además, entre los objetivos y acciones a desarrollar en el marco de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia se encuentra el objetivo 1: “Garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad independientemente del origen racial o étnico del alumnado”, y cuyo desarrollo explícitamente establece la “Reducción de la segregación y concentración escolar”. Del resultado de esta investigación se dará cuenta en el próximo informe anual (12012809).

En el informe del año pasado se dio cuenta de la investigación que se mantiene abierta con la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla, sobre las **condiciones de acceso a los tres programas organizados por la sociedad pública PROMESA,** en concreto, al Programa de formación complementaria para jóvenes desempleados, al Programa de formación básica de adultos y al Programa formativo de Servicios Sociales, y a la Comunidad. Tomando en consideración que la exigencia de la residencia para disfrutar del derecho al sistema público de becas va en contra del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, conforme la redacción resultante tras su modificación operada mediante Ley Orgánica 8/2000, y la anulación del inciso “residentes” por la STC 236/2007, se ha solicitado información sobre el **requisito de ostentar la nacionalidad española** como requisito mínimo de acceso previsto en las tres convocatorias (10023104).

También se ha recibido un buen número de quejas con motivo de unas **declaraciones atentatorias contra la dignidad de la mujer, realizadas durante la celebración del Pleno del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior,** del que fuera propuesto como presidente del mencionado organismo. El Defensor del Pueblo inició su actuación al amparo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la que se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con dicha igualdad, conteniendo un mandato claro a los poderes públicos para la adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género y para la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo. Las actuaciones concluyeron tras la oportuna petición de disculpas por las palabras pronunciadas y la no efectividad del nombramiento del presidente del Consejo, que finalmente no fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (12106897).

Como continuación de la investigación con la Dirección General de la Policía sobre los controles de identificación dirigidos a ciudadanos de origen extranjero en todo el territorio nacional, este año se realizó un **recordatorio del deber legal para que no se procediese a la detención y posterior traslado a dependencias policiales de ciudadanos extranjeros, debidamente identificados, si no se daban los presupuestos legales de una detención penal o de una retención para identificación** de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, o bien de una detención cautelar a la que se refiere el artículo 61.1.d) de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Asimismo, se

realizaron dos recomendaciones a la misma Dirección General para que, en primer lugar, se modificase la Circular 1/2010, de 25 de enero, a fin de que sean correctamente interpretados los supuestos de "detención cautelar" y traslado a comisaría de ciudadanos extranjeros identificados y, en segundo lugar, se impartiesen las instrucciones oportunas a fin de erradicar la práctica policial detectada consistente en controles de identificación, basados en perfiles étnicos y raciales, arbitrándose mecanismos de control a posteriori, que permitiese verificar el número y la motivación de las identificaciones realizadas en la vía pública por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

La Dirección General de la Policía aceptó el recordatorio y la recomendación relativa a la improcedencia de detener y trasladar a dependencias policiales a los ciudadanos extranjeros debidamente identificados, pero no aceptó la recomendación para que se impartiesen las instrucciones oportunas para erradicar la práctica policial de los controles de identificación y para que se arbitrasen mecanismos de control a posteriori. El Defensor ha concluido las actuaciones iniciadas, si bien estudia actualmente **la posibilidad de interesar al organismo competente la elaboración de un manual de buenas prácticas,** de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, con el fin de supervisar la actuación policial en las identificaciones de ciudadanos con el objetivo último de erradicar prácticas innecesarias, arbitrarias y abusivas (10018290).

En cuanto a quejas recibidas sobre **discriminación por motivos religiosos,** es necesario resaltar la intervención del Defensor del Pueblo con el fin de que se impartiesen las instrucciones oportunas a la Dirección General de Tráfico para la admisión de fotografías con velo, destinadas a los documentos identificativos necesarios para la obtención de permiso de conducción, indicando que la única limitación para la admisión de este tipo de fotografías sea que el óvalo del rostro aparezca totalmente descubierto desde el nacimiento del pelo hasta el mentón, de forma que no impida o dificulte la identificación de la persona. Asimismo, a petición de esta Institución, se ha modificado y corregido la información que aparece en la página oficial de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, relativa a la necesidad de presentar una fotografía con la cabeza descubierta para la obtención del permiso de conducción (12003259).

Continúa abierta la investigación para esclarecer los hechos ocurridos a **dos ciudadanos franceses, de religión musulmana, en el Aeropuerto de Barcelona-El Prat.** Una vez embarcados y acomodados en sus asientos, cerraron los ojos en actitud de oración; los asistentes de vuelo consideraron que los interesados se comportaban de forma sospechosa y lo comunicaron al comandante de la aeronave, que se dirigía en ese momento a la pista de despegue. En aplicación del protocolo de seguridad el avión retornó a la puerta de embarque donde fueron desembarcados y retenidos por la Guardia Civil. Estos hechos han sido puestos en conocimiento del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona, que actualmente investiga si existen indicios de delito contra los sentimientos religiosos (art. 522 del Código Penal) o delito relativo al ejercicio de los derechos fundamentales al denegarse, en el ejercicio de una actividad profesional, la prestación de un servicio por razón de la ideología o religión (art. 512 del Código Penal) (11020454).

En relación con posibles ofensas contra los sentimientos religiosos constitutivas de delito, el Defensor del Pueblo continúa la investigación de oficio iniciada con la Fiscalía General del Estado sobre la tramitación de las diligencias judiciales relativas a un presunto delito de **profanación y ofensa de sentimientos religiosos, ocurrido en el Campus Universitario de Somosaguas de la Universidad Complutense de Madrid.** La Fiscalía ha informado de la incoación de unas diligencias en las que se imputaron a varias personas delitos de daños y contra la libertad religiosa, tras varias solicitudes de sobreseimiento por varias de las partes personadas en el procedimiento, el procedimiento continúa en trámite (11010942).

Por último, es preciso reseñar la investigación en trámite ante la Secretaría de Estado de Justicia para que se **modifiquen los formularios de las certificaciones internacionales del acta de matrimonio,** con el fin de que se adapten a la realidad registral de la inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo. Actualmente se estudia la revisión de los formularios anejos a los convenios de la Comisión Internacional de Estado Civil, así como de la ulterior negociación que al respecto sea efectuada por los Estados miembro, relativo a la posible corrección de formulario de inscripción de los matrimonios entre personas del mismo sexo como cónyuges o consortes conforme a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio (11000322).

6. EDUCACIÓN

Resulta inevitable reiterar lo ya dicho en varios informes anteriores, con una también inevitable referencia a los efectos que la crisis económica está teniendo en el ámbito educativo y en la actividad de las administraciones públicas que deben gestionarla. De nuevo se ha planteado la reforma del sistema educativo, tras las últimas elecciones generales, y todo parece apuntar -en el momento en que se redacta este informe- a que no se va a alcanzar, tampoco esta vez, un deseable acuerdo de mínimos entre los distintos grupos parlamentarios, algo que contribuiría sin duda a asegurar un razonable grado de estabilidad normativa. El sistema educativo es el vehículo a través del cual se posibilita a los ciudadanos el ejercicio de un derecho fundamental y prioritario como es el derecho a la educación, y es obligación de los poderes públicos, y singularmente del legislador, asegurar su idoneidad para alcanzar ese objetivo.

Es comprensible que las distintas posiciones ideológicas y sus manifestaciones políticas promuevan modelos educativos diferentes y pretendan aplicar el que responda a sus convicciones. Pero la legítima defensa de las posiciones propias de cada grupo no debiera impedir que sobre las bases que marca la Constitución cuando proclama el derecho fundamental a la educación se alcanzase un acuerdo suficiente para dotar a nuestro sistema educativo de la permanencia y estabilidad aconsejables para que pueda cumplir óptimamente su función. El debate y la política deben servir a este fin y sería deseable aprovechar la ocasión que brinda el trámite parlamentario de la reforma educativa en curso para lograr ese acuerdo.

En ciertos ámbitos, y la educación es uno de ellos, la estabilidad no es un valor de lujo del que se pueda prescindir. Cuando así ocurre las consecuencias no tardan en hacerse presentes, como ya es sabido por los magros resultados cosechados en evaluaciones y encuestas nacionales e internacionales por alumnos e instituciones de nuestro sistema educativo, aunque este no sea, claro está, el único factor concurrente. **Resulta pues obligado para esta Institución reiterar el llamamiento repetidamente efectuado en años anteriores para que se alcancen los imprescindibles acuerdos mínimos, que han de plasmarse en las leyes educativas y constituir su armazón básico,** para configurar un sistema educativo estable sobre el que poder trabajar y encarar así en los próximos años las nuevas incertidumbres, con la perspectiva y experiencia suficientes para su perfeccionamiento progresivo.

Ya en referencia al período temporal al que se contrae este informe hay que aludir a la afectación de la crisis económica al ámbito educativo y las consecuencias que de ello se han derivado. Las restricciones del gasto, inevitables en un determinado momento, han de aplicarse cuidadosamente para evitar la desatención de las necesidades educativas y formativas de la población. Parece haber un acuerdo unánime en que la educación es base fundamental para la prosperidad de un país y el avance de una sociedad. Sin embargo, en épocas de crisis económica, los recortes y restricciones presupuestarias alcanzan, y no precisamente en último lugar, a las estructuras y servicios educativos y a la inversión que en ellos se realiza. A modo de ejemplo, se han eliminado rutas de transporte escolar, se han incrementado los precios públicos de matrícula en las universidades y se han reducido o retrasado diversos programas de becas y ayudas a la formación e investigación.

A estos asuntos, entre otros, hacen referencia muchos de los expedientes tratados en el ejercicio al que se refiere este informe y de los que se da cuenta a continuación, al tiempo que se reclama una revisión de los criterios empleados en los últimos tiempos para la racionalización del gasto público en el ámbito educativo, evitando que las medidas ordenadoras afecten a la calidad del sistema y a las prestaciones y servicios que lo componen, y asegurando una financiación estable y suficiente que posibilite su desarrollo. Con este fin, **se propone que la futura ley reguladora de nuestro sistema educativo, además del**

consenso al que antes se ha hecho referencia, incluya en su texto las previsiones y medidas de financiación adecuadas para que su puesta en marcha y su desarrollo posterior estén garantizados.

6.1. EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

6.1.1. Requisitos mínimos de los centros docentes

Los centros docentes que imparten enseñanzas de régimen general deben reunir una serie de requisitos mínimos relativos a sus instalaciones, profesorado y número máximo de alumnos por aula, entre otros, que se contemplan actualmente con carácter básico en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero. Algunos de estos requisitos mínimos han sido modificados por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, con la finalidad, declarada en la norma, de conjugar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de contención del gasto público, con los de eficiencia y calidad del sistema educativo.

Esta última disposición ha suscitado un considerable grado de desacuerdo social y ha generado especialmente el rechazo de los profesionales de la educación, a cuyo juicio la flexibilización que en la misma se realiza, de algunos de los requisitos mínimos mencionados, determinará una reducción de la calidad de la educación que afectará en mayor medida a los alumnos que precisan de una atención educativa más continuada y personalizada.

Sin embargo, han sido preferentemente los padres de los alumnos los que en este ejercicio han formulado quejas en la referida materia, planteando cuestiones relacionadas con la adecuación de las instalaciones escolares desde el punto de vista de su capacidad y adaptación a los requisitos del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, o con su dotación de profesorado.

También en este ejercicio los padres han cuestionado la adopción de determinadas soluciones provisionales para alojar temporalmente a los alumnos y dar respuesta inmediata y temporal a eventuales insuficiencias de plazas.

La utilización, inicialmente planteada como temporal por las administraciones educativas, de **instalaciones escolares precarias** (aulas prefabricadas, instalaciones no construidas para uso educativo, etc.), que no cumplen las condiciones mínimas ya mencionadas, fue objeto de una intervención de oficio por parte del Defensor del Pueblo ante las administraciones educativas autonómicas y el entonces Ministerio de Educación, efectuada a lo largo de los años 2010 y 2011. En los informes anuales correspondientes ya se expusieron con detalle los objetivos pretendidos en esta investigación y los resultados y conclusiones derivados de ella. La mayoría de las administraciones educativas reconocieron que habían recurrido a las fórmulas mencionadas y asumían implícitamente su inadecuación al declarar que tenían ya definidos objetivos, cuantificados y delimitados temporalmente, de sustitución paulatina de las citadas instalaciones por otras definitivas, a través de la ejecución de obras de ampliación de las instalaciones de los centros afectados, o de la construcción de nuevos edificios escolares.

La formulación en este ejercicio de quejas en la línea indicada, junto al hecho de que todavía no hayan podido darse por solucionadas situaciones similares denunciadas en ejercicios anteriores cuya tramitación todavía ha continuado en el año 2012, reflejan que el proceso de sustitución previsto se ha visto ralentizado como resultado de los recortes experimentados por las inversiones en el ámbito educativo y de los reajustes que estos últimos han determinado en los programas de construcciones escolares.

El Defensor del Pueblo no puede sino hacer notar la inadecuación de este tipo de instalaciones a las condiciones establecidas en el Real Decreto 132/2010, de 12 de abril, ya varias veces mencionado. Asimismo, esta Institución considera que debería restringirse al mínimo imprescindible la utilización de este tipo de soluciones, y que para ello **las administraciones educativas tendrían que realizar todos los esfuerzos posibles para anticipar, de forma más precisa, el volumen y ubicación de la demanda de plazas escolares,** y simplificar y reducir la duración de las actuaciones dirigidas a la construcción de edificios escolares (10020720, 12068659 y 10008649)*.

En relación con el profesorado de los centros docentes, las quejas se han dirigido con frecuencia a cuestionar el hecho de que las administraciones educativas dejen transcurrir un tiempo excesivo desde que un profesor deja de impartir clases al haber causado baja temporal en su centro, hasta que se procede a su cobertura destinando al mismo a un profesor sustituto.

Aunque las prescripciones de la reiterada normativa en las que se establece la **dotación mínima de profesorado** y otro personal de los centros parecen exigir la inmediata cobertura de las bajas docentes de manera que los centros cuenten en todo momento con la plantilla completa de profesores prevista en la citada norma, **el retraso en la sustitución del profesorado ha sido práctica usual en determinadas comunidades autónomas, casi siempre por razones relacionadas con la limitación de los medios económicos disponibles.** El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, ha venido a dar, en determinados supuestos, soporte normativo a dichas prácticas, al contemplar la cobertura de las referidas bajas solo a partir del décimo día de inasistencia del profesor titular, debiendo entre tanto proceder el centro a prestar atención educativa a los alumnos afectados con los medios personales de que ya disponen.

En las quejas planteadas, relativas en la mayor parte de los casos a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y en menor medida a las Comunidades Valenciana y de Madrid, no se cuestiona, sin embargo, la aplicación de la mencionada previsión legal, sino el hecho de que la cobertura de las bajas del personal docente por las administraciones educativas se produzca una vez sobrepasado el límite temporal establecido en la citada norma. Así, en el supuesto de **quejas referidas a la falta de sustitución de bajas** por razones médicas de dos profesoras de la provincia de Toledo que pese a su duración, próxima al mes, no fueron objeto de cobertura, o en otras referidas a la Comunitat Valenciana y a la Comunidad de Madrid (12011850, 12086666, 12000990, 12037835 y otras).

Además de a los condicionamientos de carácter presupuestario ya expresados, derivados de la actual crisis económica, la tardanza denunciada responde a la concurrencia de otros factores, tales como la **complejidad y prolongación de los procedimientos de contratación** correspondientes. En este último sentido se reseña, a título de ejemplo, una queja relativa a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la que el establecimiento de una autorización previa de su Consejería de Hacienda para la contratación de personal sustituto, sólo válida por cuatro meses, obliga a dar por concluido el contrato, interrumpiendo las sustituciones de mayor duración, y a reiniciar el proceso de autorización, generando una interrupción nada deseable en la atención de los alumnos (12011850).

Esta Institución es consciente de las limitaciones que de la actual situación económica se derivan respecto de la cuantía de los fondos públicos que pueden destinarse a inversiones y a gastos, en el ámbito educativo. Sin embargo, son indudables las consecuencias negativas y,

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

en ocasiones, difícilmente reparables, que pueden derivarse para los alumnos de la aplicación de esta última previsión de rango legal. Entiende por ello el Defensor del Pueblo que la aplicación de las mencionadas modificaciones legales debería producirse de manera que no dé lugar a perjuicios adicionales a los que su aplicación puede suponer para los alumnos. Por ejemplo, en supuestos, como el que recientemente han denunciado algunos ciudadanos, en los que el incremento del número de alumnos por aula determina el incumplimiento de otros requisitos relativos al espacio mínimo por alumno de que deben disponer las aulas. Su aplicación también debe producirse en términos flexibles que garanticen que los alumnos reciban en todo momento una atención educativa adecuada, lo que aparentemente no se logró en un supuesto que todavía se encuentra en tramitación, relativo a un pequeño centro docente de una línea (tres grupos de educación infantil y seis de primaria) en el que las bajas causadas simultáneamente por cuatro profesores no se cubrieron hasta que transcurrió el período de diez días indicado, tiempo durante el cual los profesores, al menos a juzgar por la descripción que se realiza en la queja, no pudieron desarrollar las actividades lectivas ordinarias, y hubieron de limitarse a mantener el orden en el centro y a custodiar a los alumnos (12036960 y 12261632).

6.1.2. Escolarización y admisión de alumnos

La **insuficiente oferta de plazas educativas, causada por el retraso con que, en ocasiones, se aborda la construcción de nuevos centros o la ampliación de los existentes,** es uno de lo motivos más frecuentes de quejas en materia de escolarización. La complejidad y prolongación de los procesos de obtención por los ayuntamientos de los solares precisos para la ejecución de nuevas instalaciones escolares son con frecuencia causantes de dichos retrasos y, en último término, de la prolongación de las condiciones de escolarización inadecuadas de los alumnos.

Ejemplo de lo anterior es una queja formulada en el primer semestre del año 2010, que denunciaba la irregular escolarización de alumnos de primer ciclo de educación secundaria obligatoria en dos colegios públicos de la localidad de Orihuela (Alacant/Alicante), al no disponer el instituto de la citada localidad, en el que de acuerdo con las normas educativas deberían estar cursando las citadas enseñanzas, de aulas o espacios que pudieran habilitarse como tales, en los que proceder a la ubicación de los citados alumnos.

Su tramitación, dirigida a determinar los problemas que hubiesen surgido para proceder a la ampliación de las instalaciones del instituto, se inició por esta Institución en mayo del mencionado año 2010 y ha continuado a lo largo de los ejercicios 2011 y 2012, sin que hasta el momento el Ayuntamiento de Orihuela haya puesto a disposición de la Generalitat Valenciana los solares necesarios, por problemas inicialmente de carácter urbanístico y, solucionados éstos, a causa de complicaciones surgidas en el proceso de obtención por el ayuntamiento de la titularidad sobre los citados solares, todavía en manos privadas.

Una vez transcurrido con creces el período transitorio durante el que la legislación educativa autorizaba la escolarización de alumnos de Educación Secundaria Obligatoria en colegios públicos, la Administración educativa valenciana decidió trasladar, con efectos desde el curso 2011-2012, a los alumnos que todavía cursaban las citadas enseñanzas en los colegios públicos de Orihuela, al instituto de la localidad. Al no haberse podido proceder a la ampliación de sus instalaciones, recurrió a la solución provisional de instalar aulas prefabricadas en el recinto del instituto, solución que esta Institución no considera la más adecuada para la ubicación escolar de los alumnos, como ya se ha indicado en el epígrafe relativo a requisitos mínimos de los centros, aun cuando debe admitirse que su aplicación en el supuesto descrito no responde a una inadecuada planificación por parte de la Administración educativa valenciana.

En todo caso, esta Institución insiste en la necesidad de mantener la utilización de este tipo de instalaciones dentro de los límites temporales que exige la transitoriedad con que se

justifica su uso, y los problemas de habitabilidad y demás que con frecuencia se derivan del uso prolongado de instalaciones concebidas para su utilización durante un período de tiempo limitado (10004560).

A lo largo del verano del año 2012 el Defensor del Pueblo recibió una serie de quejas, procedentes en su mayoría de pequeñas localidades de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y en menor medida de las de Andalucía y Galicia, en las que se cuestionaban decisiones adoptadas por las respectivas autoridades educativas de proceder al **cierre de pequeños colegios, escuelas unitarias o aulas dependientes de centros rurales agrupados,** ubicadas en pequeños núcleos rurales, escolarizándose a su alumnado en centros de localidades o municipios próximos.

En las quejas formuladas frente a decisiones de la Administración educativa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a las que se ceñirá la descripción siguiente, por resultar extrapolables los resultados de su tramitación a las planteadas en relación con actuaciones de las otras dos administraciones educativas mencionadas, los reclamantes cuestionaban las citadas decisiones (adoptadas en atención a la no escolarización en las aulas suprimidas del número de alumnos mínimo establecido para su funcionamiento) con distintos argumentos, como los satisfactorios resultados derivados de la fórmula de escolarización suprimida y del desarrollo del proceso educativo de los alumnos en su entorno social próximo, o los inconvenientes y peligrosidad del transporte escolar.

En la mayoría de los supuestos planteados la Administración educativa castellana-manchega ha mantenido las decisiones cuestionadas, que se han adoptado, según se asegura, por razones pedagógicas deducidas de consideraciones relativas a la mayor calidad de la educación en entornos educativos con un número de alumnos más elevado.

Al margen de la diversidad de opiniones que cabe mantener sobre esta cuestión, la Administración educativa de Castilla-La Mancha manifiesta en su informe que las decisiones adoptadas son reversibles en función de la demanda de plazas que se formule en cursos sucesivos para las escuelas y aulas suprimidas, lo que induce a concluir que con su aplicación la citada comunidad autónoma pretende la reducción de un capítulo más de su gasto en educación (12002223, 12009252, 12009928, 12026197 y otras).

En materia de **admisión de alumnos** las quejas han continuado cuestionando aspectos de su regulación, en la mayoría de los casos relativos a la configuración de los criterios de admisión valorables a efectos de **asignación de plazas escolares.**

De entre estas quejas se ha seleccionado, para exponer con cierto grado de detalle su tramitación, una cuyos autores expresaban su desacuerdo ante el hecho de que la definición del criterio de “hermanos matriculados en el centro”, en la normativa sobre admisión vigente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, permita la aplicación de la puntuación prevista para el referido criterio, también en el supuesto de que el hermano ya matriculado lo esté en enseñanzas, como las de educación infantil, no acogidas al régimen de conciertos educativos.

Esta Institución ha hecho notar a la Administración educativa madrileña la desigualdad de trato por razones económicas que, a su juicio, se deriva de la atribución de la puntuación prevista para el citado criterio en los supuestos mencionados, en la medida en que concede mejores perspectivas de obtención de la plaza solicitada a los alumnos cuyas familias puedan permitirse pagar la escolarización de sus hijos en plazas no concertadas ni gratuitas, frente a aquellos pertenecientes a familias con menor poder adquisitivo que no pudieran matricular a sus hijos en niveles no concertados ni, por consiguiente, lograr la asignación de la repetida puntuación a sus hermanos.

La Administración educativa de Madrid no se ha mostrado dispuesta a introducir en sus disposiciones reglamentarias sobre admisión de alumnos las modificaciones demandadas por esta Institución. Éstas se dirigen a restablecer la atención en la misma, entre otros, de los principios de acceso en condiciones de igualdad y de no discriminación en razón de cualquier condición o circunstancia de carácter personal o social que, por imperativo legal, deben presidir la normativa y actuaciones relativas a la admisión de alumnos (11016139, 12007831, 12067789 y otras).

Similares a las expuestas, son las quejas referidas a los requisitos establecidos para que los alumnos puedan tomar parte en determinados procesos de adjudicación de plazas. En ellas, personas residentes en otras comunidades autónomas, manifestaban su desacuerdo ante la exigencia por la Administración educativa andaluza, a efectos de acceso a enseñanzas profesionales impartidas por el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía, de la acreditación de la condición de andaluz, en los términos establecidos en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Esto les impidió acceder a las enseñanzas que deseaban, al no ofertarse las mismas, en la referida modalidad, en la comunidad autónoma en la que residen.

La Junta de Andalucía ha justificado el establecimiento del mencionado requisito en la necesidad de establecer criterios que delimiten, de alguna manera, las demandas que debe atender el citado instituto, circunscribiéndolas a la población ubicada en entornos más inmediatos; así como en la consideración de ser el instituto ya mencionado “una institución educativa de ámbito estrictamente autonómico, es decir, fuera del marco educativo común acordado para el conjunto del Estado”, por lo que parece razonable que “los destinatarios de su propuesta formativa sean los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía”.

Esta Institución prosigue en la actualidad la tramitación de la queja ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a la que se han recordado las obligaciones que para el Estado se derivan de lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el que se le impone la realización de acciones “destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones académicas que deseen con independencia de su lugar de residencia” (12012656).

Otra queja plantea un supuesto similar, relativo, en este caso, al establecimiento por un ayuntamiento de la provincia de Toledo, titular de dos escuelas infantiles, de un requisito de participación en los procedimientos de asignación de plaza en las mismas consistente en la acreditación de empadronamiento en la localidad durante el período mínimo de un año.

Tanto la Administración educativa de Castilla-La Mancha como el ayuntamiento han justificado el restablecimiento de dicho requisito en consideraciones similares a las mencionadas en el caso anterior, es decir, en la necesidad de establecer criterios que delimiten la potencial demanda de plazas en municipios donde el aumento de la población no siempre permite atender todas las solicitudes, por lo que se estima adecuado circunscribir la prestación del servicio, que se financia con fondos municipales, a los vecinos de la localidad (12004053).

Una vez más, en estos dos últimos supuestos se trata de decisiones con un evidente trasfondo económico, adoptadas con el comprensible objetivo de minorar el gasto público, finalidad que, sin embargo, podría lograrse sin limitar derechos educativos de los alumnos, como los relativos a la libre elección de centros y enseñanzas, a través de la aplicación del principio de colaboración que impone el apartado 1, del ya mencionado artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2006, al que deben acudir las administraciones educativas para “facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes a los alumnos que no tuvieran esa oferta educativa en centros próximos o de su misma comunidad autónoma”.

La forma en que se concreta la aplicación de la normativa sobre admisión ha dado lugar, entre otras, al planteamiento de una queja en la que se ha denunciado la inadecuada o insuficiente información que, en ocasiones, se proporciona en determinados aspectos a los participantes en los procesos de admisión. La tramitación de esta queja demostró que la fijación de la fecha de conclusión del proceso extraordinario de admisión en el mismo día en el que se publicaba la resolución anual en la que se contenía dicha previsión, impidió que funcionarios de la Administración educativa madrileña dispusieran con la debida antelación y trasladaran a los reclamantes información adecuada respecto de la conclusión o no del referido plazo.

Dado que la citada forma de actuación no se adecua a la finalidad a la que responde el establecimiento de plazos en el ámbito administrativo, y vulnera el principio de seguridad jurídica, esta Institución decidió formular a la consejería competente una recomendación, que ha sido aceptada, para que evitase en lo sucesivo recurrir a formas de actuación como la mencionada (12007260).

6.1.3. Ordenación académica

A continuación se describen, ordenadas por niveles educativos, algunas de las quejas formuladas en materia de ordenación académica.

Así, en cuanto al nivel de **educación secundaria obligatoria** (ESO), se ha planteado una queja en la que se cuestionaba la necesidad de que los candidatos a la concesión de diplomas y premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Madrid acrediten la obtención de determinada nota media en la prueba de conocimientos y destrezas indispensables (CDI), que en la citada comunidad deben efectuar los alumnos de tercer curso de dicho nivel educativo.

Su tramitación por esta Institución se basó en la apreciación de que con ello se contravenían previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, relativas a la evaluación del sistema educativo, en las que se señala que los resultados de las referidas pruebas, dirigidas a la realización de las evaluaciones generales de diagnóstico de cada etapa educativa, no pueden servir “para valoraciones individuales de los alumnos”, como la que, a juicio del Defensor del Pueblo, se efectúa al utilizarlos para seleccionar a los alumnos que pueden optar a los citados reconocimientos honoríficos. La Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de la Comunidad de Madrid, se limitó a justificar el requisito cuestionado señalando que se había establecido en uso de la habilitación que normativamente tiene atribuida tanto para efectuar actuaciones dirigidas a reconocer el esfuerzo y mérito de los alumnos, como para establecer, en los términos que estime pertinentes, los requisitos para la obtención de los premios o reconocimientos correspondientes.

A la vista de lo manifestado por la Administración, se consideró necesario formular una **recomendación** a la citada Consejería en el sentido de que, entre las condiciones que debían acreditar los alumnos para optar a la concesión de diplomas y premios extraordinarios de educación secundaria obligatoria, no se incluyera el relativo a los resultados derivados de la realización por los alumnos de las pruebas CDI mencionadas, por entender que su establecimiento excedía las finalidades legales para las que dichos resultados son utilizables. La citada resolución no ha sido aceptada por la Administración educativa madrileña, que ha entendido que el establecimiento del requisito cuestionado a los efectos ya mencionados no implica la utilización de los resultados de dichas pruebas para la realización de una valoración individual de los alumnos (11017372).

También en el nivel de educación secundaria obligatoria, parece oportuno hacer referencia a otra queja, formulada por una alumna con agorafobia, que cursaba las citadas

enseñanzas en el régimen a distancia para personas adultas. En la queja se cuestionaba la negativa de la Administración educativa aragonesa a facilitarle la realización de las pruebas presenciales de evaluación, establecidas en la normativa sobre ordenación de las referidas enseñanzas, en términos compatibles con la enfermedad que padece.

En el curso de la tramitación efectuada, la Consejería de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, del Gobierno de Aragón ha puntualizado que en la resolución dictada en relación con el supuesto planteado no se denegó solicitud alguna de la interesada en el sentido señalado, ya que lo que esta demandó alegando la citada enfermedad fue la exención de la realización de las citadas pruebas presenciales, a lo que obviamente no podía acceder la Administración educativa competente. No obstante, de la misma tramitación se desprende que la Administración educativa aragonesa ofreció a la reclamante fórmulas que obviaban su presencia en el centro el día fijado para la prueba que, sin embargo, implicaban en todo caso su comparecencia en un centro y la realización de desplazamientos que aparentemente no resultaban compatibles con su enfermedad.

Esta Institución, aun no apreciando irregularidad alguna formal en la actuación seguida por la consejería, considera, sin embargo, que existen fórmulas que hubieran podido ofrecerse a la interesada para facilitarle la realización de la prueba de manera compatible con las limitaciones que determina la enfermedad que padece, permitiéndole así completar las condiciones establecidas en la ordenación de las enseñanzas que cursaba y su permanencia en el sistema educativo que, de hecho, a raíz del episodio mencionado, ha decidido abandonar (11022098).

En relación con las enseñanzas de **bachillerato,** las quejas que se han recibido se han referido a proyectos de supresión de la modalidad de bachillerato de ciencias y tecnología en un instituto de la Comunidad de Madrid, y a la no impartición de la asignatura optativa de francés en otro instituto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Sin embargo, su tramitación no ha dado lugar a resultados especialmente significativos.

En el primer caso, la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de la Comunidad de Madrid se ha limitado a informar de su decisión final de mantener, para el presente curso 2012-2013, la oferta formativa que venía realizando el instituto de la ciudad de Madrid a que se refería la queja, incluyendo la modalidad de bachillerato de ciencias y tecnología, cuya posible supresión cuestionaba el interesado y, en definitiva, de la adopción de una solución acorde con la pretensión formulada, sin aportar información respecto de las razones que hubiesen llevado a manejar la alternativa objeto de la queja, ni la finalmente adoptada, que hubiera permitido a esta Institución valorar la adecuación de la actuación administrativa correspondiente. En el segundo supuesto, la Administración educativa de Castilla-La Mancha justificó adecuadamente la decisión de no impartir la asignatura optativa (francés, como segunda lengua extranjera) en el hecho de que el hijo del reclamante era el único alumno que había demandado su implantación (12011400 y 10019797).

Las enseñanzas que han suscitado un mayor número de quejas han sido las de **formación profesional.** La lentitud con la que se está produciendo la implantación efectiva de los procesos de reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, y el hecho de que no se hayan convocado los correspondientes a determinadas especialidades ha continuado generando quejas, que se han referido a las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y de Madrid.

En el primer caso, según manifestaban los interesados, la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, no había realizado, hasta el momento de formularse la queja, convocatorias públicas de los citados procedimientos

de acreditación, en relación con la especialidad de auxiliar psiquiátrico. En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid la queja denunciaba la misma situación en relación con los procedimientos de acreditación de competencias correspondientes al título de Mantenimiento Aeromecánico.

Las administraciones educativas de las comunidades autónomas citadas han manifestado que, hasta el momento, sus respectivas actuaciones se han dirigido a iniciar alguno de los procesos conducentes a la acreditación de cualificaciones para las que les fueron transferidos fondos por el Estado. En el caso de Baleares algunos de los correspondientes a la rama sanitaria, sin que se incluyan los correspondientes a otras cualificaciones, que no se han abordado por razones presupuestarias, según señala expresamente la Administración educativa balear. En el caso de la Comunidad de Madrid, su Consejería de Educación, Juventud y Deporte ha manifestado que ha iniciado los procesos conducentes a la aprobación de convocatorias referidas a las cualificaciones de educación infantil, implantación de la ley de dependencia, hostelería y turismo, y reparación y mantenimiento de vehículos, añadiendo que serán las necesidades del mercado de trabajo las que determinen el ritmo al que se irá produciendo en los próximos años la convocatoria de los citados procedimientos.

Esta Institución debe hacer notar en relación con lo manifestado por las referidas administraciones educativas que en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, por el que se reguló esta vía de reconocimiento de cualificaciones profesionales, se contienen previsiones de las que se deriva que los citados procedimientos deberían estar implantados en el plazo de un año desde la publicación de la citada disposición, y que, aun admitiendo la complejidad y dificultades que implica su puesta en marcha efectiva, parece exigible, especialmente en la actual situación del empleo en nuestro país, que las citadas administraciones realicen un esfuerzo para extender la implantación de dichos procedimientos al mayor número posible de especialidades (11015340 y 11015459).

En relación con las mismas enseñanzas y, en concreto, en referencia a **convocatorias** de **pruebas de acceso a ciclos formativos de formación profesional** del sistema educativo, y a convocatorias de **pruebas libres para la obtención de títulos** correspondientes a las mismas enseñanzas, se ha formulado un significativo número de quejas. En ellas se cuestionan las previsiones contenidas habitualmente en dichas convocatorias, que con distintas formulaciones se dirigen a restringir o impedir la participación de solicitantes de otras comunidades autónomas, a través de la exigencia de acreditación por los candidatos de su vinculación académica o residencia en el correspondiente territorio.

Su tramitación inicial ante las respectivas administraciones ha confirmado la falta de cobertura normativa para el establecimiento de los requisitos cuestionados, que ha pretendido ampararse, entre otras circunstancias, en el hecho de que por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en su condición de garante del cumplimiento de la legislación básica educativa en todo el territorio nacional, no se había efectuado requerimiento alguno de anulación de las respectivas órdenes de convocatoria. Por ello, esta Institución decidió proseguir su actuación ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que en un informe emitido a comienzos del año 2012 ha admitido que la exigencia de los citados requisitos podría vulnerar alguno de los principios (como el de igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en el territorio del Estado y la interdicción de medidas que obstaculicen la libertad de establecimiento en el mismo territorio) que, por imperativo constitucional, rigen la ordenación territorial del Estado.

El Defensor del Pueblo, dado que dicha Secretaría de Estado parecía haber optado por el momento, respecto a la cuestión planteada, por la utilización de las vías de coordinación establecidas entre las distintas administraciones educativas, interesó la aportación de

información sobre las conclusiones o resultados a que se hubiese llegado en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación que, al parecer, según se ha manifestado recientemente, estudia en la actualidad propuestas de actuación que le han sido elevadas en relación con la citada cuestión (11004722).

En una última queja, cuya tramitación se encuentra en una fase muy inicial, la interesada, una trabajadora en paro de cuarenta años de edad, cuestionaba el hecho de que a efectos de matriculación en cursos preparatorios de las pruebas de acceso a la formación profesional, la Administración educativa de Andalucía atribuya una mayor baremación cuanta menor sea la edad que acrediten los solicitantes. A juicio de la reclamante, al establecer dicha preferencia no parece haberse tenido en cuenta el hecho de que son precisamente los trabajadores de mayor edad los que encuentran con frecuencia más dificultades para acceder a un puesto de trabajo, por lo que debería facilitarse su participación en unas pruebas que les habilitan para cursar enseñanzas que mejoran su cualificación y sus expectativas de obtención de empleo (12067789).

6.1.4. Educación especial

Las quejas formuladas en esta materia, no muy numerosas, cuestionan decisiones administrativas que implicaban el cambio de fórmula de escolarización; también la adecuación y suficiencia de los medios de que disponen los centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, especialmente en cuanto a sus instalaciones y a su dotación de medios personales (11009963, 12028348, 12010916, 12128819 y otras).

La inadecuación o insuficiencia de los medios de que disponen los centros es, sin duda, la cuestión que ha generado el mayor número de quejas y, dentro de ellas, las que cuestionan la dotación de personal, docente y no docente en los centros que atienden alumnos con necesidades educativas especiales, como resultado de decisiones, adoptadas por motivos económicos, de reducción de la dotación de profesores especialistas o de otro personal de los centros y, con similar frecuencia, la reducción que, por las mismas causas, ha experimentado en determinados casos el tiempo que el citado personal dedica al alumnado con necesidades educativas especiales que, en ocasiones, ahora se ve obligado a repartir su horario lectivo entre varios centros.

Los autores de estas quejas, generalmente padres de alumnos, describen en términos elogiosos la decisiva contribución de los citados profesionales al desarrollo educativo y personal de sus hijos, que atribuyen a la constante supervisión y apoyo que, en las anteriores condiciones, podían prestarles, cuya continuidad se vería, a su juicio, alterada por las reducciones decididas. Las quejas se refieren a la dotación de profesores especialistas en audición y lenguaje y en pedagogía terapéutica; de personal de los servicios de orientación de los centros, que presta apoyo a los alumnos; de intérpretes de la lengua de signos; auxiliares educativos; personal sanitario, etc. Ante planteamientos como los indicados, la mayoría de las administraciones educativas se han limitado a indicar que la dotación de personal de los centros a que en cada caso se referían las quejas planteadas se ajusta a la proporción de profesores o de otros profesionales por número de alumnos, establecida en la normativa de aplicación en cada caso.

A título de ejemplo cabe citar la respuesta que ha dado la Administración educativa madrileña a esta Institución, en un supuesto en el que se cuestionaba la reducción del tiempo de dedicación a determinado centro de un profesor especialista en audición y lenguaje, en la que la consejería se ha limitado a indicar que la actual dotación de profesores de la citada especialidad del centro se ajusta a la ratio de profesores de audición y lenguaje por número de alumnos establecida en la normativa vigente, sin que en ningún momento la citada Administración entre a concretar los términos en que la reducción repercutirá en el tiempo, tipo y eficacia de la atención que está previsto proporcionar en lo sucesivo a cada alumno

(12022331).

También se han denunciado en este ejercicio dificultades surgidas a comienzos del curso 2012-2013, relacionadas con la dotación de intérpretes de la lengua de signos a los institutos de educación secundaría de Madrid que escolarizan alumnos con discapacidad auditiva, que se justificaron por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en base a la supuesta complejidad que revestiría, por razones no suficientemente concretadas, la cobertura de las necesidades de los alumnos de secundaria afectados por la discapacidad ya mencionada. Esta falta de concreción y el hecho de que solo se haya atendido en un cierto número de centros la dotación del citado personal, llevan a presumir, en el actual contexto económico, que la situación denunciada, al igual que otras reseñadas en este informe, es resultado de las limitaciones económicas que afectan a todas las administraciones educativas (12004847 y 12034743).

En relación con todo ello, y con la reducción que, según se ha apuntado con anterioridad, ha experimentado el tiempo de dedicación al alumnado de cada centro, de distintas categorías de personal, esta Institución mantiene que **la configuración de las plantillas y la dotación a los centros de personal destinado a prestar atención a los alumnos con necesidades educativas especiales deberían decidirse de acuerdo con criterios no estrictamente numéricos, sino teniendo muy presentes las circunstancias y necesidades específicas,** de cada alumno individualmente y del conjunto del alumnado de cada centro, tal y como parece exigir la definición legal de los objetivos que tiene propuestos la educación especial, dirigida, según se precisa en el artículo 71.1 y 71.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al logro del máximo desarrollo personal, intelectual social y emocional, y a que alcancen los objetivos establecidos con carácter general.

La tramitación de algunas de las quejas que se han descrito y de otras planteadas en este ejercicio, pese a su escasa relevancia numérica, ha aportado indicios de que también la educación especial ha experimentado las consecuencias de la actual crisis económica, especialmente en aspectos relacionados con la dotación de medios personales, lo que a esta Institución le suscita la mayor preocupación por la especial trascendencia de la aportación que realiza el profesorado y el resto del personal que atiende a estos alumnos al proceso educativo de los mismos.

En otro orden de cuestiones, las respuestas que han dado a esta Institución las administraciones educativas en alguno de los aspectos suscitados llevan a esta Institución a recordar que España, tras la previa autorización de las Cortes Generales, exigida por el artículo 94.1 de la Constitución, ratificó el 3 de diciembre de 2007 la **Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad** y su Protocolo Facultativo, ambos de 13 de diciembre de 2006, por lo que forman parte de nuestro ordenamiento interno desde que fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado (artículo 96.1 de la Constitución).

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención, no aborda las reformas que serían precisas para ajustar a las exigencias que se derivan de la misma la legislación educativa española que, si bien a nivel de principios se acomoda a la Convención, contiene preceptos que no se adecuan al concepto de educación inclusiva que en la misma se mantiene. Por ejemplo, **la Convención aboga por una educación inclusiva en la comunidad en la que vivan los alumnos y en el marco del sistema general de educación,** en cuyo ámbito deben realizarse “ajustes razonables” en función de las necesidades individuales de los alumnos, y facilitarse medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten su máximo desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de plena inclusión.

La regulación sobre educación especial vigente no se ajusta por el momento a los citados parámetros, en la medida en que, entre otros puntos de fricción, prevé en determinados supuestos la escolarización de los alumnos en centros específicos, ubicados habitualmente

fuera del entorno social de los alumnos y segregados del sistema educativo ordinario, y no impone la realización de ajustes o la dotación de medios en función de las necesidades individuales de los alumnos, sino, como ya se ha apuntado, en función de la existencia en los centros de un número predeterminado de alumnos con necesidades educativas especiales.

Según se ha señalado ya, la Convención forma parte de nuestro ordenamiento interno y, según se establece en el artículo 10.2 de la Constitución española, en cuanto acuerdo internacional en materia de derechos humanos constituye elemento interpretativo de las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce. Sin embargo, y a pesar de que sería plenamente congruente con los datos jurídicos apuntados, las respuestas recibidas conducen a la conclusión de que la interpretación y aplicación que de la normativa vigente en materia de educación especial están realizando dichas administraciones, al menos en referencia a las cuestiones que han quedado mencionadas no se ajusta, como a juicio del Defensor del Pueblo sería deseable, a las previsiones de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, a la que se viene haciendo referencia.

6.1.5. Ayudas, gratuidad de servicios y precios públicos en el ámbito educativo

Las quejas formuladas en estas materias ponen de manifiesto muy especialmente las repercusiones que ha determinado en nuestro sistema educativo la actual situación de crisis y las medidas específicas de contención del gasto y de incremento de los ingresos públicos, puestas en marcha con la finalidad de lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En el año 2012 se han plasmado los efectos negativos que se derivan de esas medidas para los ciudadanos beneficiarios de ayudas o de la prestación gratuita de determinados servicios complementarios.

En concreto, ha generado un número considerable de quejas el hecho de que la Administración educativa valenciana no haya pagado hasta el momento las ayudas concedidas para adquisición de libros de texto, correspondientes al curso 2011-2012, así como el retraso con que se reembolsó a una serie de librerías, en su mayoría de la provincia de Alacant/Alicante, el importe de los libros de texto que, contra la entrega de un denominado “bono-libro”, proporcionaron a las familias antes del comienzo del mismo curso sin abono alguno por parte de éstas.

La tramitación de estas quejas ha permitido contrastar las graves dificultades económicas que atraviesa la Consejería de Educación, Formación y Empleo, de la Comunitat Valenciana, que de hecho se ha visto obligada a abonar con retraso las cantidades adeudadas a los libreros alicantinos, sin que hasta el momento haya pagado el importe de las becas concedidas a los padres (12003610, 12003697, 12003853, 12003861, 12004107, 12004107 y otras).

El Defensor del Pueblo en anteriores informes anuales presentados a las Cortes Generales ha demandado de las administraciones educativas un mayor esfuerzo encaminado a la plena **gratuidad de los libros de texto de niveles obligatorios,** en todos los ámbitos territoriales y para todos los cursos comprendidos en los referidos niveles, aun admitiendo que las limitaciones presupuestarias ya existentes constituían un obstáculo para la consecución del referido objetivo.

En el año al que se refiere este informe, la prolongada situación de crisis que afecta a nuestro sistema económico ha condicionado de manera muy significativa el volumen de los fondos que las distintas administraciones educativas pueden dedicar a las ayudas destinadas a la adquisición de libros de texto.

En este marco, esta Institución se ha interesado en conocer las iniciativas, actuaciones o previsiones adoptadas por las administraciones educativas, respecto a programas orientados al establecimiento de sistemas de adquisición, préstamo y reutilización de libros de texto, bien de forma directa por la administración educativa o por los centros, o bien a través de las asociaciones de madres y padres de alumnos, al entender que esta fórmula plantea, en principio, menores problemas en orden a su financiación. **Se han iniciado actuaciones de oficio ante todas las administraciones educativas,** con la finalidad de obtener datos relativos a la evolución que desde el curso 2008-2009 hasta el actual 2012-2013 hayan experimentado los distintos **programas y actuaciones de apoyo a la adquisición, préstamo y reutilización de libros de texto** con indicación de sus características principales, sus destinatarios, los recursos presupuestarios aplicados a los mismos y número de beneficiarios de tales programas en dicho curso. Por el momento se está a la espera de la información que deben enviar las administraciones educativas (12247161).

La reducción del gasto que determina la prestación gratuita de determinados servicios se ha articulado, en el caso del **transporte escolar,** a través, por ejemplo, de modificaciones introducidas en las respectivas normas autonómicas dirigidas a restringir el ámbito de alumnos beneficiarios de la citada prestación.

Este es el caso, por ejemplo, de la Comunitat Valenciana, en cuya normativa, según ha podido contrastar esta Institución, se ha introducido la precisión de que la distancia mínima entre el domicilio y el centro docente, que hace a los alumnos acreedores a la prestación gratuita del servicio, es ahora la existente “en línea recta”, lo que determina que alumnos que acreditaban la concurrencia del mencionado requisito, calculado entonces en función de la distancia que efectivamente debían recorrer por una vía transitable, se ven ahora privados de la posibilidad de acreditar la misma y de disfrutar del citado servicio gratuito cuando, como es frecuente, la distancia en línea recta es inferior y no alcanza el mínimo establecido.

Esta Institución valora en estos momentos los términos en los que procedería una resolución dirigida a que por la administración educativa valenciana se modifique la formulación del citado requisito que, a juicio del Defensor del Pueblo, alude a una circunstancia irrelevante a efectos de justificar la delimitación que se efectúa del ámbito de beneficiarios de la prestación gratuita del referido servicio (12035279).

La supresión de rutas de transporte, cuando su prestación no es legalmente obligatoria ni viene impuesta por la normativa autonómica, es otro de los mecanismos que se han aplicado por distintas administraciones con la finalidad ya enunciada al comienzo de este apartado. Los supuestos más frecuentes se refieren a la supresión del citado servicio en casos en que tanto el centro como el domicilio del alumno se encuentran ubicados en el mismo municipio, aunque en núcleos de población diseminados, o incluso en la misma población cuando la inexistencia de líneas de transporte urbano, la concurrencia de problemas de accesibilidad o peligrosidad en los trayectos o circunstancias socioeconómicas de las familias lo hacían aconsejable.

Según también ha podido comprobarse, consideraciones como las expuestas, que llevaron a distintas administraciones a la prestación gratuita del servicio en esos supuestos, son ahora rechazadas en muchas ocasiones de acuerdo por motivos económicos, y en detrimento, según entiende esta Institución, de la consecución de los objetivos a que se dirigen medidas de carácter compensatorio como las suprimidas (12025672, 12027979, 12013306 y otras).

Por último, y en relación también con la prestación gratuita del citado servicio escolar, esta Institución ha iniciado una tramitación de oficio dirigida a contrastar las dificultades que al parecer estaban experimentando alumnos del asentamiento existente en la Cañada Real Galiana, de Madrid, matriculados en determinado instituto en una barriada próxima, para asistir

regularmente al centro, al haberse destinado a la realización de la correspondiente ruta un autobús que no disponía de capacidad suficiente para transportar a los sesenta y cuatro alumnos del asentamiento escolarizados en el mismo.

El departamento educativo madrileño explica que la posible insuficiencia de las plazas se ha solucionado por sí misma al haber dejado de asistir al instituto, por distintas causas, un número considerable de alumnos que se matricularon en el centro. A través de tramitaciones similares realizadas otros años, esta Institución tiene conocimiento de que la citada Administración, conocedora de que esta es, con frecuencia, la evolución que experimenta la asistencia de este alumnado a los centros docentes, recurre con frecuencia a la práctica mencionada. Ante ello, debe expresar la valoración negativa que le merece dicha forma de actuación, en la medida en que no contribuye, en la fase inicial de cada curso, a incentivar la asistencia de los alumnos a sus centros (12037814).

El incremento de sus ingresos es otra de las vías a la que recurren las administraciones públicas para lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos. En el caso de las administraciones educativas se ha articulado a través del **incremento de la cuantía de ciertos precios públicos** y de la creación de otros nuevos correspondientes a enseñanzas hasta ahora gratuitas. En todos los casos se trata de decisiones para cuya adopción están plenamente facultadas las respectivas administraciones educativas, por lo que las quejas en las que dichas decisiones se cuestionan no han sido admitidas a trámite por esta Institución que, no obstante, considera oportuno reflejar aquí el malestar que han suscitado entre los usuarios de los servicios educativos afectados, que expresan su valoración negativa ante unas medidas que han contribuido a aumentar las cargas que soportan las economías familiares.

Las numerosas quejas planteadas cuestionan, en su mayor parte, el **incremento de los precios que abonan las familias en las escuelas infantiles y casas de niños** dependientes de la Comunidad de Madrid, y de los correspondientes a escuelas municipales de música ubicadas en la misma comunidad, de las que son titulares los Ayuntamientos de Leganés y de Madrid.

Asimismo, ha sido objeto de quejas la creación, con efectos desde el presente curso, de precios públicos por la prestación de servicios académicos correspondientes a la formación profesional de grado superior, a la que han procedido las administraciones educativas de Cataluña y Madrid, medidas todas ellas adoptadas en el marco del vigente texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos, pero con los que discrepan, no obstante, los numerosos ciudadanos que han dirigido sus quejas a esta Institución (12011326, 11008118, 12027431, 12009063, 12013115 y otras).

6.2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

6.2.1. Acceso a la Universidad

Desde el año 2010 venimos reflejando en los informes que se presentan ante las Cortes Generales los problemas a los que se enfrentan los estudiantes por la **falta de coordinación de las fechas en las que se celebran los procedimientos de admisión a las universidades** en la fase correspondiente a la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso, con las de inicio del curso académico. La ausencia de criterios de aplicación general por todas las universidades para coordinar unas y otras impide a numerosos estudiantes cada año participar con normalidad en la segunda fase de adjudicación de plazas, obligándolos en ocasiones además a comenzar las clases cuando llevan varias semanas impartiéndose.

Según se ha informado al Defensor del Pueblo, esta situación fue objeto de debate en el ámbito de la Conferencia General de Política Universitaria en sesiones celebradas en el primer semestre de 2011, durante las cuales el criterio de esta Institución contó con el apoyo

expreso del ministro del departamento en su calidad de presidente de la Conferencia General, llegándose a crear una Comisión de Trabajo que se encargaría de elaborar una propuesta de consenso para la armonización de fechas en todas las universidades españolas.

Ante la aparente ausencia de resultados efectivos de la citada Comisión de Trabajo, en marzo de 2012 esta Institución dirigió una **recomendación a la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** para su traslado a quien ostentara entonces la responsabilidad de continuar las labores emprendidas en la anterior legislatura, con el fin de que con la suficiente antelación fueran adoptadas cuantas medidas resultaran precisas para que en los procesos de admisión para iniciar estudios en la universidad en el curso 2012-2013, se diera cumplimiento al deber que impone el artículo 46.2 del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, de establecer unos plazos mínimos que permitieran a los interesados concurrir a la oferta de plazas de todas las universidades, tanto en la primera fase de admisión como en la segunda, y que a su vez se asumiera la obligación legal atribuida por el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de velar por que el procedimiento de admisión a los estudios universitarios de carácter oficial sea general, objetivo y universal, tenga validez en todas las universidades y responda a criterios acordes con el espacio europeo de educación superior.

Cuando habían ya finalizado los procesos para acceder a las universidades españolas en el curso 2012-2013, tuvo entrada en esta Institución una comunicación de la Subdirección General de Coordinación Académica y Régimen Jurídico, en la que se reitera la inexistencia de propuesta alguna de la Comisión creada al efecto, si bien se manifiesta que, al haberse producido un cambio de legislatura con la consiguiente renovación de cargos en la Administración Pública, **el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aceptaba la recomendación, expresando su compromiso de volver a plantear su contenido en la sesión de la Conferencia General de Política Universitaria** prevista para el mes de octubre de 2012. El informe administrativo precisaba que, al estar en tramitación un proyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, que contempla la eliminación de las pruebas de acceso a la universidad tal y como están actualmente concebidas, las medidas que se adopten deberán estar ajustadas al nuevo marco regulador que se establezca (10020161 y otras).

Con motivo de la tramitación de quejas derivadas de las últimas modificaciones normativas sobre las condiciones para el **acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y** de los procedimientos de admisión a la universidad, en 2011 esta Institución solicitó, en reiteradas ocasiones y sin éxito, del entonces Ministerio de Educación su opinión acerca de la oportunidad de abordar un nuevo y más detenido análisis del sistema de acceso **de los alumnos procedentes de Formación Profesional** a los estudios universitarios más demandados. Concretamente, sobre el contenido de la fase específica de la prueba de acceso a celebrar por parte de estos alumnos, recogido en el artículo 2.1 de la Orden EDU/3242/2010, de 9 de diciembre, al considerar que pudiera resultar excesivamente generalista, y, por ello, ajeno a las enseñanzas profesionalizadas que estos alumnos han recibido, tal como quedaba expuesto en el informe correspondiente a ese año.

Tras el cambio en la titularidad del departamento de educación que habría de abordar el análisis reclamado por el Defensor del Pueblo en su día, esta Institución resolvió dirigirse a la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en marzo de 2012, dándole traslado de los antecedentes de esta cuestión con el objeto de conocer el criterio de dicho ministerio ante este problema.

La Subdirección General de Coordinación Académica y Régimen Jurídico ha señalado que **el asunto debatido ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo,** habiendo recaído dos sentencias por las que se anula el arriba citado artículo 2.1, que han sido

posteriormente recurridas en casación ante el Tribunal Supremo. Por tales motivos la Administración considera que no es el momento oportuno para adoptar medidas normativas de reforma en la materia, a expensas del resultado final del conflicto judicial abierto. En cualquier caso, y en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, hemos suspendido nuestra intervención en este asunto (10014584).

El Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, remite a las comisiones organizadoras, de acuerdo con la regulación específica de la prueba de acceso que establezcan las administraciones educativas en cada comunidad autónoma, la determinación de las **medidas** oportunas **que garanticen que los estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad, puedan hacer la prueba en las debidas condiciones de igualdad,** mediante la adaptación de los tiempos, la elaboración de modelos especiales de examen y la puesta a disposición de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos y de las ayudas técnicas que se precisen.

La dislexia no constituye una discapacidad reconocida conforme al Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, dado que se trata básicamente de un trastorno neurológico que, sin afectar a la inteligencia, dificulta el aprendizaje de la lectura, de la escritura y del cálculo. Pero los alumnos que la padecen necesitan también medidas específicas que compensen esa dificultad. Sin embargo, sobre la base de la normativa aludida, no resulta preceptivo facilitar a los estudiantes con dislexia unas medidas basadas en las adaptaciones curriculares que se les hubieran aplicado en el Bachillerato, que les permitan hacer las Pruebas de Acceso a la Universidad en condiciones de igualdad, como así está previsto para los estudiantes con algún tipo de discapacidad.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Consejo Interuniversitario de Cataluña ha llegado a un acuerdo para ofrecer al alumnado disléxico una atención especial que incluye la no penalización por las faltas de ortografía, la adscripción de tribunales específicos, más tiempo para la realización de las pruebas, e instrucciones específicas para los correctores de las pruebas de lenguas. En línea similar la Comunidad Autónoma de Andalucía ha elaborado un manual para la atención educativa del alumnado con dificultades específicas de aprendizaje, en el que se incluye la dislexia, y en el que entre otras líneas de intervención se recoge la adaptación de las pruebas de acceso a la universidad, adecuando su organización y corrección al perfil del alumnado disléxico, con el incremento del tiempo de duración de los exámenes, la realización de pruebas con ordenador, y el uso de software de lectura de textos o adaptaciones en la presentación de la información escrita, entre otras medidas.

Un alumno afectado de dislexia que participó en las pruebas de acceso en la Universidad Autónoma de Madrid sin lograr superarlas, planteaba su discrepancia con la inexistencia de medida alguna para los alumnos disléxicos. Señalaba que el Acuerdo de 25 de enero de 2012, de la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a las enseñanzas universitarias de grado de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen los procedimientos de la prueba en las universidades públicas madrileñas, para los casos de dislexia y otras necesidades educativas especiales prevé únicamente la concesión de un tiempo máximo adicional de 15 minutos.

Esta Institución es conocedora de que actualmente **se está elaborando un estudio sobre la problemática del alumnado disléxico en el sistema educativo español,** en el que participan todas las administraciones educativas de las comunidades autónomas y estatales, y que fue encargado por la Conferencia Sectorial de Educación al Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa. Por tanto, mientras no exista una respuesta estatal a las necesidades de los estudiantes con dislexia que realizan estas pruebas de acceso,

parece necesario que la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a la Universidad en la Comunidad de Madrid aborde esta cuestión para adaptar las pruebas de acceso al alumnado afectado por dislexia, con el fin de garantizar que puedan participar en ellas en igualdad de condiciones que el resto de sus compañeros.

Por tanto, esta Institución ha recomendado a la Dirección General de Universidades e Investigación que la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a las enseñanzas universitarias de Grado de la Comunidad de Madrid establezca un acuerdo que sustituya o modifique el de 25 de enero de 2012, por el que se establecieron los procedimientos de la prueba de las universidades públicas madrileñas, con el fin de introducir medidas específicas de adaptación, de acuerdo a las necesidades reales que precisan los alumnos de dislexia para realizar la prueba en condiciones de igualdad. Hasta el momento no se ha dado cuenta a esta Institución de la decisión adoptada en cuanto a la aceptación o no aceptación de la citada resolución, formulada en fechas próximas a las de la redacción de este informe, si bien la dirección general ha comunicado el traslado de la misma a la Presidenta de la Comisión Organizadora de la Prueba de Acceso a la Universidad, que actualmente estudia las medidas específicas de adaptación de la prueba a las necesidades que precisan los alumnos con dislexia para realizarla en igualdad de condiciones que el resto de los alumnos (12022637 y otras).

6.2.2. Derechos de los estudiantes

Desde la creación de la institución del Defensor del Pueblo se reciben de forma intermitente quejas que hacen referencia a la tramitación procedimental de los expedientes disciplinarios incoados por las universidades a sus alumnos, materia que continúa regulándose por el Decreto de 8 de septiembre de 1954 (Boletín Oficial del Estado de 11 y 12 de octubre de 1954), por el que se aprobó el Reglamento de disciplina académica. En ellas se cuestiona la idoneidad de aplicar una norma que, pese a ser la única existente en materia de **régimen disciplinario de los estudiantes universitarios,** contiene preceptos que hay que entender derogados, y otros que deben ser continuamente reinterpretados por los órganos universitarios con competencia en materia sancionador, para acomodarlos al marco constitucional y legal vigente. A modo de ejemplo, cabe citar que la norma cuestionada, en la que no se recoge plazo alguno de prescripción o de caducidad del procedimiento, tipifica como faltas graves y a las que corresponde sancionar con la expulsión de la universidad, las manifestaciones contra la moral católica o contra los principios o instituciones del Estado; la ofensa grave de palabra u obra, o la falta de probidad.

La situación descrita fue por primera vez objeto de estudio por el Defensor del Pueblo hace algo más de dos décadas, y finalizó con una recomendación al ministro del entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en su calidad de presidente del Consejo de Universidades, para que, en observancia de lo previsto en el artículo 27.3 de la entonces vigente Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, fueran propuestas por el Consejo de Universidades a estas las normas que regularan las responsabilidades de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas. Esta primera recomendación, que fue expresamente aceptada en abril de 1990, quedó finalmente sin atender, manteniéndose la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954.

Ante la persistencia de quejas en las que se aludía a estas dificultades, **en los primeros meses del año 2008 el Defensor del Pueblo decidió abordar nuevamente esta cuestión,** para lo que efectuó una investigación de carácter general ante todas las universidades públicas españolas, con el fin de conocer los criterios y principios que estaban siendo utilizados en materia de disciplina académica y, en particular, en lo referente a la aplicación del Decreto de 8 de septiembre de 1954. Las conclusiones de esta investigación, que quedaron recogidas en el informe elevado al conocimiento de las Cortes Generales en el año 2009, reflejan el sentir unánime de las distintas universidades respecto de la dificultad que

supone para los correspondientes instructores de los expedientes disciplinarios que se tramitan a los estudiantes la aplicación de los preceptos del Reglamento de disciplina académica, especialmente por el esfuerzo interpretativo que requiere adecuar correctamente su contenido al actual ordenamiento jurídico.

El texto de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, no contempla el régimen disciplinario aplicable a los estudiantes universitarios, limitándose a emplazar a las universidades a desarrollar en sus estatutos y normas de organización y funcionamiento los derechos y deberes de los estudiantes proclamados en la ley, así como los mecanismos para su garantía (artículo 46.2), sin perjuicio de la aprobación por el Gobierno de un estatuto del estudiante universitario (artículo 46.5), previsión normativa que tuvo lugar mediante Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre de 2010), en cuyo articulado únicamente se recoge una previsión respecto a una futura elaboración de un proyecto de ley que regularía los procedimientos sancionadores en el ámbito universitario.

Se planteó por tanto de nuevo ante el departamento correspondiente la necesidad de modificar el marco normativo que regula esta materia, formulando al Secretario de Estado de Universidades del entonces Ministerio de Ciencia e Innovación una **segunda recomendación dirigida a que se iniciaran los trámites para la elaboración de una disposición con el adecuado rango normativo que estableciera el régimen de disciplina académica** en las universidades, y que habilitara a estas para el desarrollo de las normas y garantías aplicables a sus estudiantes en dicho ámbito. Esta recomendación volvió a ser nuevamente aceptada de forma expresa y en todos sus términos por el titular del citado órgano quien nos comunicó, en febrero de 2009, que había acordado iniciar con la mayor celeridad las actuaciones necesarias para el impulso, de acuerdo con el Consejo de Universidades, de una ley estatal que regularía los aspectos básicos de esta cuestión, que posteriormente habrían de ser concretados por las universidades en el ámbito de su autonomía.

Hasta el momento, sin embargo, no se han llevado a cabo las actuaciones recomendadas por el Defensor del Pueblo. Permanece vigente una norma preconstitucional, cuya aplicación suscita gran polémica y rechazo en el seno de la comunidad universitaria, y no solo por la falta de adecuación de sus términos a las exigencias de la realidad social y académica actual, pues fue diseñada para controlar el orden público en las universidades de forma claramente insatisfactoria en una sociedad democrática, sino también por sus notorias carencias para ser aplicada a situaciones que se producen hoy con cierta frecuencia en el ámbito de la disciplina académica. Este es el caso del uso de las nuevas tecnologías para copiar en los exámenes o para la suplantación de personalidades en la asistencia a las clases o en otras prácticas de índole académica y, por supuesto, para corregir situaciones cotidianas de indisciplina o ruptura de la convivencia académica sensiblemente distintas que las que se presentaban en la universidad hace más de cincuenta años.

Según pudo saber esta Institución, en los últimos meses del año 2011 llegó a redactarse por el Ministerio de Educación el borrador del anteproyecto de la “Ley de convivencia y disciplina académica en la enseñanza universitaria”, cuya exposición de motivos señalaba la necesidad de derogar el obsoleto Decreto de 8 de septiembre de 1954, haciendo expresa mención a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 1990 y 2008, plenamente aceptadas en 2009 por el entonces Secretario de Estado de Universidades pero pendientes de cumplimiento, lo que justificaba la elaboración de un texto legal adecuado a los fines disciplinarios de la época actual, basado en los principios que configuran el sistema educativo español vigente y los valores que sanciona la Constitución.

En junio del año 2012 se retomó la investigación general sobre este tema, iniciando una nueva actuación de oficio ante la Secretaría General de Universidades para conocer si las labores emprendidas en el año 2011 por el entonces Ministerio de Educación,

tendentes a la elaboración de una norma que sustituyera a la vigente habían sido asumidas y continuadas por los actuales responsables del departamento. En la contestación remitida, la Administración educativa indica que producido el cambio de Gobierno y el inicio de una nueva legislatura, se entiende que la iniciativa y el proyecto permanecerán a la espera del resultado y conclusiones del grupo de trabajo constituido para la reforma del sistema universitario español. A tales efectos, el calendario normativo de la Dirección General de Política Universitaria incluye la **previsión de impulso de un proyecto de ley de convivencia y disciplina académica una vez quede definida la reforma de la propia Ley Orgánica de Universidades.**

En consideración a lo anterior, esta Institución ha estimado necesario permanecer a la espera de que tal previsión sea hecha efectiva sin más demora que la ya producida, pues persiste la necesidad, reiteradamente puesta de manifiesto, de sustituir el obsoleto Decreto de 8 de septiembre de 1954 por un texto legal adecuado a los fines disciplinarios de la época actual y a los valores y principios que sanciona la Constitución (12010786 y otras).

En este apartado, resulta de interés señalar que el Consejo de Departamento de Didáctica de la Lengua y la Literatura de la Facultad de Educación, de la Universidad Complutense de Madrid, remitió a esta Institución, así como a otras autoridades educativas y al Vicerrectorado de Estudiantes, el Acuerdo de 30 de junio de 2011 en el que se ponía de manifiesto la necesidad de proceder a una regulación urgente de los criterios para acreditar las **discapacidades o minusvalías de los alumnos,** su contenido y sus efectos, para proceder a las adaptaciones necesarias garantizando su aptitud para la obtención de títulos académicos que permiten el ejercicio profesional como maestro de educación infantil o primaria.

En dicho acuerdo se manifestaba que la atención a los alumnos que aleguen cualquier tipo de discapacidad, así como su evaluación, precisa, al menos en relación con los citados títulos académicos, una reglamentación específica en la que se contemplen criterios para determinar los requisitos de las acreditaciones presentadas, la documentación precisa para que sean tomadas en consideración, los plazos en que deben presentarse y los efectos que las mismas deben tener en la organización de la docencia y la evaluación. En el curso de la investigación que se realizó pudo deducirse que la preocupación trasladada tenía su origen en supuestos concretos de alumnos que, disconformes con la calificación obtenida en determinada materia, impugnaron la misma y, tras ser atendidas sus reclamaciones de acuerdo con lo previsto al efecto en el Estatuto del Estudiante, sin obtener el resultado por ellos esperado, se dirigieron a la Oficina de Integración de Personas con Discapacidad de la Universidad. Ésta resolvió entonces que debían producirse en favor de estos alumnos determinadas adaptaciones curriculares y la ampliación en 30 minutos del período otorgado para la realización de sus exámenes y pruebas finales.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo consideró poco razonable que las adaptaciones curriculares pudieran determinarse cuando los alumnos han cursado las correspondientes materias y se han presentado a las evaluaciones, exámenes o pruebas correspondientes, lo que podría estar propiciado por la inexistencia de criterios específicos, con determinación de la documentación acreditativa exigible y la previsión de los plazos en que las actuaciones deben llevarse a cabo, con el objeto de que los alumnos afectados por cualquier tipo de discapacidad planteen su situación al órgano competente, y éste resuelva lo que estime pertinente trasladando su propuesta al personal docente responsable. **Sería deseable, y así se recomendó fijar y hacer público el procedimiento, los requisitos y los plazos mediante los cuales los alumnos afectados por minusvalía o discapacidad puedan alegar tal condición y ser beneficiarios de las adaptaciones que en cada caso procedan,** así como los trámites y plazos para las adaptaciones curriculares y de tiempos y medios que puedan adoptarse en favor de los alumnos de dicha Universidad que padezcan cualquier tipo de discapacidad o minusvalía.

La Universidad Complutense, en atención a la recomendación realizada, ha confirmado

que además de la información que se encuentra publicada en su web institucional sobre los trámites y los plazos que los estudiantes han de seguir para solicitar las correspondientes adaptaciones curriculares, y la información que sobre los criterios utilizados para las adaptaciones curriculares se encuentran recogidos en la Guía de Apoyo al Profesorado, se darían instrucciones para que estos criterios se publiquen en un lugar más visible y diferenciado de la página web, y para que sean entregados en todo caso a los estudiantes y profesores afectados, para su conocimiento, información y efectos oportunos (11017881).

En el informe correspondiente al pasado año se reflejaban pormenorizadamente los problemas que afectan a los alumnos por no estar homogeneizados los sistemas de calificación académica universitaria y se daba cuenta de la recomendación realizada al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para que se establecieran con carácter general, y para su aplicación en todo el Estado, los criterios aplicables por todas las universidades españolas respecto al cálculo de la nota media de los expedientes académicos universitarios de los estudiantes, así como la información que deben recoger sus certificaciones académicas, al objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en los procesos de movilidad de los estudiantes y en las convocatorias de concurrencia competitiva en que estos participen.

La Secretaría General de Universidades afirmaba compartir plenamente la preocupación del Defensor del Pueblo por la insuficiencia del actual marco normativo y aceptaba la recomendación efectuada, manifestando que se acometerían las actuaciones necesarias para el establecimiento de los oportunos **criterios aplicables a todas las universidades españolas en materia de cálculo de nota media de los expedientes académicos,** con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades. Con posterioridad, en noviembre de 2012 la Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles, integrada en la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, nos hizo llegar el informe que había elaborado sobre las distintas baremaciones utilizadas para el cálculo de notas medias de expedientes académicos en las distintas universidades españolas, manifestando su intención de acometer un estudio en mayor profundidad para tratar de solucionar este problema, al haber comprobado que efectivamente, la ausencia de un criterio homogéneo perjudicaba a los estudiantes.

Adicionalmente esta Institución ha comunicado a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas que **ha dirigido una recomendación el pasado año a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para que se establezcan por el Consejo de Universidades criterios homogéneos que contemplen la diversidad de supuesto**s que afectan a esta cuestión y que, **con pleno respeto al principio de autonomía universitaria,** permitan la elaboración de una norma de carácter estatal que contemple un sistema uniforme y de aplicación en todo el Estado para efectuar el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes, la escala o escalas a utilizar y la información que debe expresarse en las certificaciones académicas. De tal manera se podrá garantizar la igualdad de oportunidades, tanto en los procesos de movilidad de estudiantes como en cualquier convocatoria de concurrencia competitiva en el que la nota media del expediente académico universitario del participante resulte determinante (12247644 y otras).

6.2.3. Precios académicos universitarios

El artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificado por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y por el artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, establece que los precios públicos para los estudios conducentes a la obtención de un título universitario los fijará la Comunidad Autónoma dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, y que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio, debiendo cubrirlos en distintos porcentajes en función del nivel de la enseñanza de que se trate; de si es en primera, segunda, tercera o cuarta matrícula; y de si el estudiante tiene o no la condición de residente

en España.

Según la exposición de motivos del citado Real Decreto-ley 14/2012, de 21 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, las modificaciones que efectúa esta norma van dirigidas a introducir elementos de racionalidad, eficiencia y austeridad para una mejor prestación de este servicio público indispensable, a través de medidas de carácter estructural combinadas con otras de carácter excepcional, que en el propio texto se justifican por la actual coyuntura económica, y que se encaminan a la consecución del equilibrio presupuestario, salvaguardando el contenido esencial del derecho a la educación regulado en el artículo 27 de la Constitución.

Este precepto constitucional reconoce a todos el derecho a la educación, precisando además que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, gratuidad y obligatoriedad que ha sido posteriormente recogida en las leyes y ampliada, en lo que hace a la gratuidad, para el Bachillerato y para el Segundo Ciclo de Educación Infantil. Por el contrario, la educación universitaria, así como el resto de enseñanzas posteriores a las arriba señaladas, no tienen carácter obligatorio ni gratuito, por lo que las obligaciones de los poderes públicos en cuanto a estas enseñanzas difieren respecto a aquellas. No obstante, **los poderes públicos han de orientar su actuación a procurar que todos los ciudadanos que no dispongan de capacidad suficiente puedan acceder a los estudios de nivel superior en condiciones de igualdad y sin discriminación por razones económicas, sociales o de otra índole.** Para tal fin fue creado un sistema de becas y ayudas al estudio que contempla la exención parcial o total de precios públicos, sistema cuya eficacia y desarrollo depende siempre, como cualquier servicio público, de las disponibilidades presupuestarias.

Aunque las medidas de austeridad en el ámbito educativo adoptadas por el Gobierno y las comunidades autónomas, en principio y por sí mismas, no infringen el ordenamiento jurídico y por tanto no pueden considerarse irregulares, el Defensor del Pueblo ha considerado necesario, debido al elevadísimo número de quejas recibidas, hacer mención de este asunto en este informe anual. Es necesario valorar que la necesidad de incrementar el precio de las matrículas universitarias se ha de ver acompañada de un sistema de exenciones, basado en la capacidad económica del estudiante, que propicie la igualdad de oportunidades ante la enseñanza universitaria (12026455 y otras).

La comunidad universitaria marroquí trasladó su inquietud con el alcance del apartado cinco del artículo 6 del Real Decreto-ley 14/2012, antes citado, y en concreto con la modificación que efectúa del párrafo primero del apartado b) del artículo 81.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, al señalar: “Los precios públicos podrán cubrir hasta el 100 por 100 de los costes de las enseñanzas universitarias de Grado y Máster cuando se trate de estudiantes extranjeros mayores de dieciocho años que no tengan la condición de residentes, excluidos los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y aquéllos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario, sin perjuicio del principio de reciprocidad”.

El Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 14 de octubre de 1980 (*BOE* de 10 de octubre de 1985), que se encuentra actualmente en vigor, dispone en su artículo IV que cada una de las dos partes contratantes permitirá a los hijos de los nacionales de la otra parte residentes en su territorio el acceso a sus colegios e instituciones de enseñanza y de formación, en las mismas condiciones que a sus propios nacionales. En su artículo XXXIV señala que cada uno de los dos Gobiernos se compromete a que el otro se beneficie, en materia de exención e impuestos, tasas y derechos aduaneros, de todas las facilidades compatibles con sus leyes y reglamentos específicos. Asimismo, el artículo XXXVIII dispone una serie de previsiones para el supuesto de la finalización de la vigencia del convenio por denuncia de una de las dos partes contratantes, para los estudiantes, investigadores, técnicos, lectores y becarios que se encuentran

realizando sus estudios.

La Dirección General de Política Universitaria comunicó que para la debida aplicación de esta normativa resultaba imprescindible tener conocimiento de los compromisos vigentes del Estado español con terceros países en materia de educación, y de si recogen alguna cláusula de reciprocidad en materia de enseñanza universitaria, o si incluso con independencia de convenios los estudiantes universitarios de nacionalidad española reciben trato especial en terceros Estados en cuanto a su acceso a las universidades del país y en cuanto a las tasas académicas a abonar.

De la información generada en la tramitación de esta investigación se concluyó que entre los países extracomunitarios sólo en los casos de nacionales del Principado de Andorra y del Reino de Marruecos existe compromiso por parte del Estado español para darles un tratamiento equiparable a los ciudadanos españoles y comunitarios en cuanto al régimen de precios públicos universitarios. Una vez aclarado el alcance de estos compromisos internacionales, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte procedió a la convocatoria de la Conferencia General de Política Universitaria, y en la sesión celebrada en julio de 2012 se informó, entre otros aspectos relativos a los precios públicos universitarios y al régimen de aplicación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de las obligaciones internacionales vigentes en la materia, dado que son las CCAA las competentes para concretar el régimen de los precios públicos en sus territorios (12012876).

6.2.4. Titulaciones universitarias

Se han recibido numerosas quejas originadas por las demoras en la tramitación de los expedientes para el reconocimiento de efectos profesionales en los **títulos extranjeros de especialidades en Ciencias de la Salud** obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, especialmente por las dilaciones que se producen para la resolución de los expedientes y la dificultad de obtener información actualizada del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que ser regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales en los títulos extranjeros de especialistas en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, surge en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias y de lo previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada. Con esta norma se daba respuesta al alto nivel de movilidad de los profesionales sanitarios, no solo en el marco de la Unión Europea, sino también de los procedentes de otros países no comunitarios que desean ejercer en nuestro sistema sanitario por razones de la más variada índole.

El objetivo general de la norma es que el procedimiento de reconocimiento profesional de títulos extranjeros no vaya en detrimento de los altos niveles de calidad conseguidos tanto en España como en los demás Estados miembro de la Unión Europea en la formación de especialistas. Un aspecto destacado de este procedimiento debe ser, no solo la ineludible comparación entre la formación adquirida en el país de origen y la que otorga el programa español de la especialidad de que se trate, sino también la comprobación de que los títulos extranjeros, cuyo reconocimiento profesional se pretende, cumplen, en el caso de profesiones armonizadas, como son las de Médico Especialista (44 especialidades) y la de Matrona, los requisitos mínimos de formación, evitando el reconocimiento de cualificaciones extranjeras que no cumplen determinados niveles de calidad, puesto que el reconocimiento de estos títulos implica la libre circulación y reconocimiento por los Estados miembro.

Manifiesta la Administración sanitaria que se trata de un procedimiento muy complejo que supone el examen de títulos y certificaciones muy diferentes que afectan a países (más de 50) con regulaciones académicas y culturas muy diversas, lo que ha provocado

un inevitable retraso en el análisis y evaluación de los expedientes, así como una acumulación de tareas en la unidad encargada de la instrucción de estos procedimientos (más de 3.500 solicitudes) que, por primera vez, tramita el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. A estas circunstancias se añade que la puesta en marcha de este procedimiento con vistas a su normalización, ha requerido la adopción de múltiples medidas (análisis previo de las solicitudes formuladas, constitución del Comité de Evaluación, creación de nuevos registros, planificación de las pruebas, etc.) que inevitablemente está dificultando la resolución de las solicitudes.

No obstante lo anterior, comunica el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que ha adoptado las medidas pertinentes para proseguir con el procedimiento de tramitación de las solicitudes pendientes, ya que el transcurso del tiempo previsto para dictar resolución en ningún caso exime a la Administración de la obligación de resolver el expediente en los términos previstos en el citado real decreto, como establece el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (12008961).

Desde hace varios años venimos reflejando en los informes las demoras e incumplimiento de plazos que se producen en la tramitación administrativa de los **expedientes de homologación de títulos universitarios extranjeros,** en otros ámbitos distintos del de ciencias de la salud. Las razones que ha ofrecido durante 2012 la Administración educativa para justificar estas **deficiencias, detectadas especialmente en relación con los títulos de licenciado en Administración y Dirección de Empresas,** se refieren a que el número de solicitudes de homologación respecto de este título fue enorme a partir de un momento dado, coincidiendo con una reestructuración del entonces Ministerio de Educación y que afectó muy especialmente a la estructura organizativa del órgano técnico académico, evaluador de los expedientes de homologación, y si bien se tomaron medidas con efectos de agilizar el retraso sufrido, algunas de las circunstancias que se derivaron de esa transformación (traslados de expedientes, posterior localización, un nuevo sistema de funcionamiento, etc.) han hecho que se hayan producido retrasos indeseados en la tramitación de algunos expedientes (12004043).

En otros supuestos, los retrasos nada tienen que ver con estas situaciones más o menos coyunturales, sino con la inactividad de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Así ocurrió, por ejemplo, en el supuesto tratado ante la Comunitat Valenciana en el que determinaciones reglamentarias y precisiones sobre la competencia para resolver impedían la tramitación de un expediente de reconocimiento de un título superior de diseño obtenido en el Reino Unido, por lo que hubo de recomendarse a la Consejería de Educación, Formación y Empleo que adoptase las medidas necesarias para solventar este caso y otros similares derivados de la imposibilidad de aplicar el Real Decreto 1837/2008, relativo al reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales de la Unión Europea (11006323).

6.2.5. Becas y ayudas al estudio y a la investigación

Por tercer año consecutivo numerosos aspirantes a las becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad convocadas para el curso 2011-2012, para estudios posobligatorios y superiores no universitarios y para enseñanzas universitarias, han quedado excluidos del procedimiento por haber cometido un error en la realización del **trámite de presentación de la solicitud por vía telemática** a través de la sede electrónica del Ministerio convocante.

Desde el inicio de las investigaciones la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha mantenido que la aplicación informática utilizada establecía las operaciones a realizar de forma clara y reiterada, de modo que se consideraba imputable al interesado la falta de atención en la lectura detallada de aquellas y los posibles errores cometidos en el proceso. Al no haber realizado los trámites que se establecían como

necesarios para considerar válidamente presentadas las solicitudes, el departamento convocante entendía que no podía considerarse que se hubiera dado cumplimiento por los afectados a lo establecido en la convocatoria. Este criterio se completaba con un informe emitido por la Abogacía del Estado acerca de la posibilidad propuesta por esta Institución de tramitar las solicitudes telemáticas de becas grabadas o confirmadas pero no presentadas, en el que se informa negativamente esta propuesta al considerar, en síntesis, que al no haberse verificado por error u omisión el trámite de presentación de la solicitud no se ha iniciado procedimiento administrativo alguno y, por lo tanto, no cabe tomar en consideración estas solicitudes.

En virtud de ello **se solicitó de la Dirección General de Política Universitaria la reconsideración de su postura y la aplicación de una mayor flexibilidad interpretativa, sugiriendo que fuese valorada la posibilidad de abrir un plazo adicional para llevar a cabo el trámite telemático de presentación de las solicitudes grabadas y confirmadas,** al amparo de lo previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con la subsanación y mejora de solicitudes, de forma que se permitiera a los interesados efectuar la presentación telemática formal de sus solicitudes, bien fuera al amparo de la normativa mencionada o a través de cualquier otra fórmula que se considerara viable.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte consideró inviable hacer realidad las propuestas del Defensor del Pueblo para buscar alguna solución, aunque ha tomado en cuenta nuestras consideraciones a los efectos de mejorar y simplificar en la medida de lo posible, y para futuras convocatorias, el sistema de tramitación electrónica de las becas, de modo que se reduzca al máximo el número de interesados cuya falta de atención impida cumplimentar la totalidad de los trámites necesarios para considerar válidamente presentada la solicitud (12008589 y otras).

Las **demoras en la resolución por parte de diversos órganos de la Administración educativa de las ayudas y becas concedidas,** han ocasionado la comparecencia de beneficiarios de las mismas ya que se ven seriamente perjudicados en sus expectativas de formación. Así, por ejemplo, la valoración errónea de las solicitudes iniciales de casi un centenar de participantes en la convocatoria de becas y contratos del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (Orden EDU/61/2011, de 20 de enero), consecuencia de la escasez e insuficiente formación de personal administrativo al que se encomendó la instrucción, revisión y grabación de los datos aportados, ocasionó un elevadísimo número de reclamaciones, y determinó que la resolución de esta convocatoria se produjera en abril de 2012, es decir, superado con exceso el plazo máximo marcado en la citada orden. Estos hechos han dado lugar a que se indique a la Dirección General de Política Universitaria que, en sucesivas convocatorias, se incremente el número de personas destinadas a estas tareas, instruyéndolas convenientemente y con carácter previo al comienzo del procedimiento (12006615 y otras).

Asimismo, el excesivo plazo establecido para la resolución definitiva de la convocatoria correspondiente al año 2011, para la concesión de ayudas del Programa Nacional de Formación de Recursos Humanos de Investigación, dirigidas a investigadores predoctorales en formación para realizar estancias breves en centros de investigación en el extranjero, provocó que algunas estancias comenzaran antes de que se resolviera definitivamente la convocatoria, por lo que los afectados se vieron obligados bien a sufragar los costes con sus propios medios, o bien a no incorporarse a los centros de investigación con los que se comprometieron. Por ello, se manifestó a la Dirección General de Investigación y Gestión del Plan Nacional de I+D+I, del Ministerio de Economía y Competitividad, que resultaría deseable que la obtención de las ayudas coincidiera temporalmente con el momento en que deben afrontarse los gastos por sus beneficiarios (12003826).

Los inevitables recortes en materia de ayudas y becas en el ámbito educativo, derivadas de la crisis económica, han provocado la comparecencia de numerosos ciudadanos que han visto truncadas sus expectativas académicas y de formación, por lo que la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo en 2012 sobre aspectos derivados de las becas y ayudas al estudio, se han llevado a cabo en el marco de la actual situación económica y con la salvaguardia de las competencias que a la Administración educativa le corresponde para tomar este tipo de decisiones, en el ámbito de la autonormación y gestión política y administrativa de sus intereses.

En este contexto, ha sido muy significativa la **reducción del número de ayudas para becas y contratos de Formación de Profesorado Universitario inicialmente previsto en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011,** tal y como se refleja en la Resolución de 31 de octubre de 2012, de la Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades. Consciente de la preocupación de los aspirantes, el Defensor del Pueblo seguirá insistiendo en la necesidad de que las decisiones que se adopten como consecuencia de las medidas de contención del gasto público no interrumpan las actuaciones ya emprendidas de planificación estratégica de las universidades en materia de formación de doctores, articuladas a través de programas de doctorado o mediante convenios de colaboración con otras entidades o centros públicos o privados, nacionales o extranjeros que, en definitiva, fortalecen estas estrategias (12246570 y otras).

Igualmente, ante la supresión en 2012 por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de los préstamos universitarios para realizar estudios de posgrado de Máster y de Doctorado, esta Institución ha insistido en reclamar la necesidad de mantener un sistema de ayudas públicas al estudio y a la formación de los distintos niveles universitarios que, de forma complementaria a otras becas y ayudas, posibilite la formación de posgrado a los alumnos cuya situación personal y económica se lo dificulte o impida y que, en definitiva, propicie la igualdad de oportunidades (12006218).

Asimismo, la no disponibilidad de recursos y la consiguiente ausencia de créditos para dar continuidad al programa de becas para estudiantes ecuatoguineanos para realizar estudios de grado en universidades españolas, cuya concesión está condicionada a la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, justificó el inicio de una investigación ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, especialmente ante la situación en la que podrían quedar los becarios que estaban en ese momento cursando estudios por el corte brusco de estas ayudas. En respuesta a esta actuación la Administración educativa señaló que dado el interés manifestado por las autoridades de Guinea Ecuatorial en mantener esa vía de cooperación, tras la intervención de esta Institución, y como solución transitoria, fueron prorrogadas única y exclusivamente para el curso académico 2012-2013, de forma que en adelante los recursos necesarios para que los estudiantes guineanos finalicen sus estudios de grado correrá a cargo del Gobierno guineano (12009869).

Como consecuencia del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, se produjo la prórroga de la Ley Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. La política de restricción del gasto público, la forzada prórroga presupuestaria y la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, ha provocado el **atraso en la realización de las gestiones y trámites imprescindibles para la incorporación de los créditos necesarios para el abono de las becas** al presupuesto de gastos. Esta situación originó quejas de beneficiarios de becas de carácter general y de movilidad convocadas por el Ministerio de Educación para el curso 2011-2012 que, a pesar de haber obtenido resolución favorable de sus solicitudes de beca, sin embargo expresaban que no les había sido abonado su importe (12002845).

La posibilidad de que el desarrollo del programa comunitario europeo Erasmus, dirigido tanto a alumnos que realizan movilidad por estudios como a alumnos que la realizan por prácticas, pudiera quedar afectado negativamente por las dificultades de financiación económica de las ayudas, debido a la eventual disminución del presupuesto que tanto la Unión Europea como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte destinan anualmente a este programa, provocó también las quejas y consultas de estudiantes españoles en el marco del programa Erasmus 2012-2013.

Esta Institución es consciente de que la actual coyuntura económica hace necesario introducir elementos de austeridad también en este ámbito para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, salvaguardando el contenido esencial del derecho a la educación. Pese a ello parece prioritario que ante esta situación los poderes públicos orienten su actuación a procurar que todos los ciudadanos que no dispongan de capacidad económica suficiente puedan acceder a los beneficios que estas becas vienen proporcionando en condiciones de igualdad y sin discriminación por razones económicas, sociales y de otra índole. Por tanto, siendo conscientes de estar ante una situación de extraordinaria necesidad que precisa de actuaciones concretas para afrontarla, y de que la adopción de medidas tendentes a la contención y ajuste llevan de manera inevitable a disminuir las cuantías de las aportaciones complementarias del Estado a las universidades e instituciones de enseñanza superior para el desarrollo del programa comunitario europeo Erasmus, **el Defensor del Pueblo valora positivamente que se siga manteniendo el apoyo a las becas Erasmus en el ejercicio 2013** y que se asegure de que todas y cada una de las ayudas y becas concedidas puedan desarrollarse con absoluta garantía, como se refleja en la Orden ECD/2397/2012, de 5 de noviembre (12027157 y 12629673).

7. SANIDAD

7.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los estudios periódicos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) indican que la sanidad está entre las áreas de mayor interés ciudadano. Significativamente en el año 2012 la situación de la misma ha emergido entre las principales preocupaciones de la ciudadanía. (vid. "Barómetro general, noviembre 2012": <htp://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.isp?estudio=1320>)

Desde hace algunos años los planteamientos de los ciudadanos ante esta Institución en este ámbito se habían deslizado de forma progresiva desde aspectos cuantitativos hacia los cualitativos; es decir, hacia exigencias de calidad y de excelencia. Sin embargo, **2012 ha supuesto un punto de inflexión en esa tendencia, puesto que las quejas han retornado con creciente intensidad sobre las limitaciones en el acceso y nivel de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, con el trasfondo de la actual crisis económica y financiera.** Reducción de prestaciones sanitarias, exclusión de colectivos del ámbito de protección de la sanidad pública, financiación de medicamentos, supresión de centros de urgencia en atención primaria, insuficiente dotación de personal sanitario, demoras en pagos a proveedores de centros sanitarios y a titulares de oficinas de farmacia y retrasos en el reconocimiento de reclamaciones de carácter económico son factores muy presentes en la mayor parte de las quejas en materia de sanidad. También se percibe con frecuencia en estas quejas una sensación de pérdida de derechos que se tenían por consolidados y un desacuerdo sustancial con los criterios de reparto de cargas económicas decididos en este ámbito por los poderes públicos.

Por ámbitos de actuación, 8 de cada 10 quejas recibidas en 2012 se concentran en los cinco grupos siguientes: atención especializada, derechos de los usuarios y pacientes, atención primaria, atención farmacéutica y cuestiones generales de salud pública. Los mismos grupos aparecen también, y en similares proporciones, cuando se consultan las quejas admitidas y no admitidas, si bien los asuntos relativos a la seguridad de los pacientes desplazan a los temas de salud pública por el número de admisiones. Es constante que la atención especializada ocupe en todos los casos el primer lugar en número de quejas, lo que en parte puede explicarse tanto por la multiplicidad de técnicas diagnósticas y especialidades médicas existentes, como por las habituales listas de espera para acceder a estas prestaciones.

En lo referido a las quejas no admitidas, más de un tercio de las mismas se debe a que los problemas planteados ya han sido investigados con anterioridad (gratuidad de la asistencia, financiación de medicamentos, enfermedades raras, etc.), por lo que la Institución conoce los criterios de la Administración e informa a los ciudadanos sobre las posibilidades de que sus pretensiones sean acogidas. No obstante, en ocasiones los ciudadanos, al recibir esta información, ponen de manifiesto cambios de criterios de la Administración competente o la desatención a recomendaciones u otras resoluciones formuladas por esta Institución que en su día fueron aceptadas, en cuyo caso las quejas son admitidas a trámite. La no admisión por no apreciarse indicios de irregularidad administrativa está cercana al 25 por ciento de este grupo de quejas.

A lo largo de 2012 se han admitido quejas y realizado investigaciones de oficio en el ámbito de la sanidad con 30 organismos, pertenecientes a 16 administraciones, entre ellos la Administración General del Estado y 12 Administraciones autonómicas. Los tres organismos que mayor número de investigaciones han concentrado son: el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid y el Servicio Catalán de Salud. Aunque las respuestas recibidas suelen corresponderse a lo solicitado por esta Institución, alrededor de la mitad de las investigaciones requieren que se formule un primer

requerimiento por falta de contestación. La emisión de segundos requerimientos es mucho menos frecuente y afecta en torno al 10 por ciento de las quejas admitidas, mientras que rara vez se llega a un tercer requerimiento.

El resultado de estas investigaciones está condicionado por el alcance de la cuestión planteada. No obstante, puede indicarse que, en términos globales, en torno al 10 por ciento de estas tramitaciones concluyen acreditando la corrección de la actuación administrativa, en otro 32 por ciento se constata una actuación incorrecta, que en tres de cada cuatro casos se subsana —total o parcialmente— por la intervención de la Institución. En un porcentaje similar se aprecia que la intervención realizada ha supuesto un cambio puntual, muchas veces la superación del concreto problema planteado por el interesado, pero no puede inferirse de ello una mejora de la situación. Como quiera que el Defensor del Pueblo debe procurar la garantía de los derechos y su vigencia general, ese carácter singular del resultado positivo impide considerar que el problema haya quedado superado, por lo que no se estima que en estos casos exista propiamente subsanación de la actuación incorrecta apreciada, sino más propiamente una solución para paliar con alcance individual sus efectos adversos.

Entre las cuestiones que más atención han recibido en el año 2012 ha de destacarse **el estudio de la constitucionalidad del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.** El examen de la citada norma puso de manifiesto problemas no tanto de constitucionalidad como de legalidad ordinaria, razón por la cual se formularon una serie de recomendaciones de las que se dará cuenta en los siguientes epígrafes.

También resulta ilustrativa de los problemas tratados **la queja presentada por una federación de empresas de tecnología sanitaria, que cifraba en 5.200 millones de euros las deudas pendientes de pago por parte de las administraciones sanitarias.** Según se indicaba, el período medio de pago era de 470 días. Las investigaciones realizadas indicaron que la única forma de satisfacer la deuda contraída se cifraba en la adhesión de las Administraciones morosas al “Plan de Pago a Proveedores” establecido en el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo (12002664)[*].

7.2. UNIVERSALIZACIÓN Y GRATUIDAD DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA

En el marco de la doble perspectiva de “universalidad” y “gratuidad”, el Defensor del Pueblo ha emitido en los últimos años diversas recomendaciones a las administraciones públicas, relativas a la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a la totalidad de la población residente en España. En estas actuaciones se insistía en la necesidad de impulsar una reforma legal que fijara el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo, personal y no contributivo (12007010, entre otras).

Sin embargo, el Real Decreto-ley 16/2012, ya citado, introduce el concepto de “asegurado”, vinculando, en gran medida, el derecho a la asistencia pública y gratuita al sistema contributivo de Seguridad Social, de modo que no solo permanece, sino que se refuerza el vínculo entre ambos sistemas. Se reconoce también el citado derecho a los españoles residentes en territorio nacional y a los extranjeros titulares de una autorización para residir en España, que no superen determinados ingresos, según un umbral establecido reglamentariamente al efecto (en concreto, cien mil euros en cómputo anual). Aun cuando se ha avanzado notablemente en la cobertura de la asistencia sanitaria pública y gratuita, lo cierto

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

es que algunos ciudadanos residentes en nuestro país todavía carecen de este derecho, viéndose obligados a financiar la atención en aquellos supuestos en los que acceden a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud. Esta situación no resulta congruente con el sistema de financiación sanitaria, dado que este no descansa desde el año 1999 en las cotizaciones sociales vinculadas al trabajo sino en la carga tributaria soportada por todos los contribuyentes. En la medida en que todos los ciudadanos contribuyen a sostener el gasto público sanitario, de acuerdo con su capacidad económica y mediante un sistema tributario "inspirado en los principios de igualdad y progresividad" (artículo 31.1 CE), parece evidente que todos debían tener acceso a los servicios y prestaciones que de tal forma se financian.

Por otra parte, el mencionado **real decreto-ley modifica el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,** que pasa a indicar que los extranjeros que se encuentren en nuestro país y carezcan de autorización para residir en el mismo no ostentarán la condición de asegurado, de manera que carecen del derecho a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público, excepción hecha de la atención a menores de 18 años, los supuestos de carácter urgente y la asistencia al parto.

Este cambio legal adquiere una especial dimensión en los supuestos de mayor vulnerabilidad, como es el caso de personas inmigrantes sin autorización de residencia y con procesos graves que requieren, ineludiblemente, un adecuado tratamiento. En estos supuestos, determinados derechos, como el de la protección de la salud en todas sus dimensiones, deberían pertenecer a la persona en cuanto tal, con independencia de su situación administrativa, como garantía de la vida y de la integridad física y moral. **Este planteamiento se plasmó en las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (en adelante, Ministerio de Sanidad), en orden a que "se adopten las medidas complementarias necesarias que permitan asegurar el acceso efectivo a la protección de la salud para colectivos en situación vulnerable, que han quedado excluidos del concepto de asegurado o beneficiario, al objeto de garantizar el cumplimiento por parte de las administraciones de la obligación que les compete en materia de protección de salud pública". También se recomendó que "en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se dicten las instrucciones precisas para la adecuada atención de aquellas personas con padecimientos graves, en consonancia con lo dispuesto, entre otros instrumentos, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos".**

Entre otros aspectos, esta Institución ha puesto de relieve ante el citado ministerio que reconocer la atención sanitaria a los mencionados colectivos tendría consecuencias prácticas relevantes: en términos de salud pública, porque se conseguirían más garantías de protección para el resto de la sociedad; y en términos organizativos, porque se evitaría la posible saturación en los servicios de urgencia. En su contestación, en proceso de evaluación a la fecha de cierre del presente informe, **la Administración considera que "no es coherente con los acuerdos internacionales promover el mantenimiento de situaciones de ilegalidad o residencia irregular de ciudadanos de otras nacionalidades en España", aunque da cuenta del establecimiento de un convenio especial para ofrecer una cobertura de salud a este colectivo y afirma que "con todo, los ciudadanos de otras nacionalidades sin residencia legal en nuestro país serán atendidos sanitariamente según su situación de salud"** (12011311).

7.3. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

La mayor información de los pacientes y el progresivo establecimiento de mecanismos que garantizan el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos pueden ser factores que expliquen en parte el drástico descenso, respecto a años anteriores, de quejas ante el Defensor del Pueblo con relación a la "autonomía de la voluntad de los pacientes" y la menor incidencia de las referidas a información y documentación médica.

La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece, en su artículo 22, que "todo paciente o usuario tiene derecho a que se le faciliten los certificados acreditativos de su estado de salud, que serán gratuitos cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria". A instancias del Síndic de Greuges de Cataluña, esta Institución planteó al Ministerio de Sanidad que la falta de gratuidad del impreso en el que deben extenderse estos documentos no está de acuerdo con lo previsto en la normativa. Este departamento ha señalado que la cuestión será abordada en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, en donde se precisará el procedimiento para emitir certificados gratuitos, cuando los mismos sean exigidos por una disposición legal o reglamentaria (12014855).

Tras la publicación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, un significativo número de ciudadanos, la mayor parte de ellos estudiantes mayores de 26 años, que, en el marco del programa ERASMUS, se desplazan temporalmente y por razones de estudios a un país de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o Suiza, han puesto de relieve que, en estos supuestos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) únicamente facilita un "certificado provisional sustitutorio" (CPS), con validez de tres meses, en tanto que aquellos en la misma situación y que no han cumplido dicha edad acceden a la "tarjeta sanitaria europea" (TSE), con validez de dos años. Según los interesados, el CPS no ampara todo el período de estancia en dichos desplazamientos, extremo que da lugar a restricciones en la movilidad de estudiantes universitarios, en la medida en que, en no pocas ocasiones, carecen de medios económicos suficientes para formalizar un seguro privado de asistencia sanitaria. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha indicado que el INSS facilita la TSE, con validez de un año, en el caso del desplazamiento a otro Estado miembro para cursar estudios oficiales, procedimiento que viene a dar solución al problema señalado (12015828, entre otras).

Uno de los principales retos del Sistema Nacional de Salud, reiteradamente expuesto por el Defensor del Pueblo, es el de la definitiva implantación de determinados instrumentos necesarios para lograr sistemas de información compartidos por todos los servicios de salud, como son la tarjeta sanitaria y la receta electrónica comunes. A finales de 2012, determinadas comunidades autónomas (entre otras, Andalucía, Galicia y Extremadura) habían implantado la receta electrónica, en tanto que en otras el desarrollo era mínimo o aún estaba en proyecto piloto.

Algunas comunidades autónomas (a través de la receta electrónica en los territorios en los que ya esté implantada o bien mediante la configuración de una tarjeta ad hoc) **han establecido sistemas para que los pensionistas únicamente financien los medicamentos hasta el límite máximo de aportación mensual establecido (8 o 18 euros, según el nivel de renta), en tanto que en otras comunidades deben adelantar en cualquier caso el 10 por ciento de todos los medicamentos administrados. Ante el elevado número de quejas sobre este asunto y en el marco de una investigación todavía en trámite, esta Institución ha solicitado al Ministerio de Sanidad la adopción de medidas que permitan que los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración queden exentos del copago una vez satisfecho el límite máximo mensual establecido** (12014919 y relacionadas).

De otra parte, debe dejarse constancia de situaciones que evidencian las disfunciones que persisten en materia de información y documentación clínica. Así, la Institución hubo de

intervenir a raíz de una queja sobre el extravío de una historia clínica en el hospital Clínico San Carlos, de Madrid, y, como consecuencia de ello, la suspensión de un procedimiento quirúrgico. La documentación extraviada fue finalmente localizada y la intervención suspendida pudo realizarse, aunque la cuestión ha dado lugar al inicio de un expediente para evaluar la posible responsabilidad patrimonial de la Administración (12014151).

En otra actuación se advirtió la falta de resolución expresa por parte del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha sobre dos reclamaciones de un paciente, que fueron archivadas directamente. El Defensor del Pueblo dirigió a la Administración concernida un Recordatorio del Deber Legal de resolver, de forma expresa, cuantos escritos y reclamaciones sean presentados por los interesados. Otras tres investigaciones, referidas al acceso de pacientes a documentación de sus respectivas historias clínicas, concluyeron una vez constatada la efectividad del derecho a dicho acceso (11017136, 11023062, 11024147 y 12005530).

7.4. ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

En la misma línea de lo que indican los estudios demoscópicos, las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo aluden con cierta frecuencia a las diferencias que los ciudadanos aprecian en la calidad de la atención sanitaria, en función del territorio en que se presta; a las diferencias en las carteras de servicios complementarias de las comunidades autónomas en aspectos considerados como fundamentales y a la necesidad de promover una coordinación más efectiva entre los servicios de salud y una mayor homogeneidad en sus prestaciones sanitarias.

Tal y como se ha constatado en el curso de diferentes investigaciones en los últimos años, las diferencias en las citadas carteras de servicios se proyectan en aspectos tales como el derecho a la asistencia sanitaria y a la prestación farmacéutica; el diagnóstico genético preimplantatorio; la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida, especialmente a personas con VIH; los catálogos de prestaciones ortoprotésicas; la atención bucodental; la cirugía de reasignación de sexo; la atención podológica a pacientes diabéticos; las terapias contra el tabaco; las ayudas económicas a personas celiacas; los recursos específicos en materia de salud mental; las enfermedades raras o poco frecuentes; el tratamiento de la fibromialgia y la fatiga crónica, o los cuidados paliativos y el tratamiento del dolor.

Por lo que atañe a la **efectividad del derecho de los ciudadanos a recibir, por parte del servicio de salud de la comunidad autónoma en la que se encuentran temporalmente desplazados, la asistencia sanitaria que pudieran requerir en las mismas condiciones e idénticas garantías que los residentes en la comunidad autónoma de que se trate, en el informe del pasado año se dejó constancia de la investigación de oficio iniciada al efecto con el Ministerio de Sanidad.** En su contestación, el referido ministerio indicó que, para dar solución al problema expuesto y en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, **se crearía el Fondo de Garantía Asistencial;** previsión que se ha hecho efectiva mediante el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, cuyo artículo 3 regula el indicado Fondo de Garantía. La Institución seguirá con interés la aplicación práctica de esta medida (12002529).

En el informe del pasado año se hizo también referencia a las significativas diferencias existentes en las carteras de servicios de las comunidades autónomas respecto al diagnóstico genético preimplantatorio. El Ministerio de Sanidad ha informado de la finalización del estudio que había promovido acerca de los casos en que dicha técnica aporta mejoras reales en la atención y ha comunicado que se ha dado prioridad al estudio del asunto por parte del Consejo Interterritorial, con el fin de lograr una mayor homogeneidad en las carteras de servicios que evite diferencias entre los usuarios de la sanidad pública (11018777).

Las personas con discapacidad severa o profunda precisan en ocasiones determinados tratamientos de salud bucodental que solo se pueden llevar a cabo en centros hospitalarios mediante anestesia. El Servicio Cántabro de Salud manifestó que esta prestación no está incluida en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, pero esta Institución consideró que tal criterio era errado y formuló una recomendación, basada en lo dispuesto en los apartados 9.5 y 9.6 del anexo ii del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, que contempla estos tratamientos. La respuesta oficial no acoge la recomendación formulada, por lo que el asunto se ha elevado a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria (11019639).

Se detectó que, en el ámbito del hospital de Valdemoro (Madrid), las parejas con un hijo biológico pero con problemas de fertilidad eran excluidas directamente de la aplicación de la técnica de fecundación in vitro. Dado que el marco legal no establece esta exclusión la Institución dirigió una recomendación y una sugerencia a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, quien ha asumido el criterio expuesto por esta Institución y ha indicado que todos los centros hospitalarios disponen ya de instrucciones para evitar la indicada exclusión. La interesada fue derivada al servicio hospitalario para que recibiera la debida atención (12001280).

En lo referido al transporte sanitario no urgente, con ocasión del estudio del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación al Ministerio de Sanidad, para la financiación pública de dicho transporte en aquellos casos de pacientes sometidos a tratamientos periódicos y de larga duración, y con recursos económicos limitados. La Administración ha informado sobre la próxima elaboración de una orden ministerial para regular el reseñado transporte, en la que se tendrá en cuenta las necesidades especiales de diferentes colectivos, cuestión sobre la que se efectuará el oportuno seguimiento (12011311).

Tras la exposición del problema surgido con el procedimiento de reintegro de gastos, establecido en Illes Balears desde enero de 2012, para las intervenciones de interrupción voluntaria del embarazo, la Consejería de Salud comunicó que había dictado una instrucción que permite acudir a un centro acreditado con el compromiso escrito de la Administración sanitaria de asumir el coste de la prestación, sin que resulte por tanto necesario que la interesada adelante el importe de la referida intervención (12000178).

En otro plano de actividad, y respecto al síndrome de sensibilidad química múltiple, el Defensor del Pueblo se dirigió, en su momento, al Ministerio de Sanidad recabando información sobre la posible elaboración de un documento de consenso sobre su diagnóstico y tratamiento. Este departamento señaló que se había constituido un grupo de expertos —integrado por representantes de la Administración del Estado, del Instituto de Salud Carlos III y de las sociedades científicas— con el fin de elaborar el referido documento, basado en la mejor evidencia científica disponible, con objeto de mejorar la calidad y la equidad en la atención de esta patología en el Sistema Nacional de Salud. Esta previsión se ha hecho efectiva, en diciembre de 2012, al aprobar el Consejo Interterritorial de dicho sistema el aludido documento (10013368).

7.5. LISTAS DE ESPERA

Según el “Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud”, hecho público el 20 de diciembre de 2012, a mediados del año la situación de la lista de espera quirúrgica en dicho sistema se traducía en 536.911 pacientes en “espera estructural”, el 9,40 por ciento con una demora superior a seis meses. En lo tocante a consultas externas, el porcentaje de pacientes por mil habitantes en espera estructural era de 35,94, más de un tercio de los cuales padecía una demora superior a 60 días. La información institucional difundida por

la Administración sanitaria no permite conocer datos desagregados por servicios de salud sobre las demoras en la atención.

La tramitación de quejas referentes a demoras en atención sanitaria pone de manifiesto la existencia de un elevado número de pacientes que deben esperar meses, o incluso años, para ser diagnosticados o recibir tratamiento especializado. Así, y a título de ejemplo, se citan seguidamente algunas de las demoras constatadas en intervenciones quirúrgicas programadas: superior a dos años (lipoatrofia facial) en el servicio de maxilofacial del hospital "Santa María del Rosell", de Cartagena (Murcia); dos años (cirugía ortognática) en el servicio de maxilofacial del hospital "Virgen de la Salud", de Toledo; veinte meses (prótesis de cadera) en el servicio de traumatología del hospital "Virgen de la Victoria", de Málaga; dieciocho meses (mejoría del dolor) en el hospital Vall d´Hebron, de Barcelona; superior a quince meses (cataratas) en el hospital "Joan XXIII", de Tarragona; diez meses en el servicio de Urología del Complejo Hospitalario de Ciudad Real; diez meses en el servicio de traumatología del Complejo Hospitalario de Ávila; superior a siete meses (prótesis de cadera) en el servicio de traumatología del hospital "San Rafael", de Barcelona; y siete meses (patología séptica del aparato locomotor) en el hospital "Vall d'Hebrón", de Barcelona (11008034, 11020230, 12002151, 12002959, 12007774, 12010059, 12011701, etc.).

Por lo que se refiere a consultas externas o a técnicas y pruebas diagnósticas, también persisten amplios tiempos de espera en la atención. Entre otras, pueden citarse las siguientes demoras: superior a siete meses (densitometría ósea con carácter preferente) en el hospital de Almansa, de Albacete; cinco meses (consulta con carácter preferente en la unidad del dolor) en el hospital "Ntra. Sra. de Candelaria", de Santa Cruz de Tenerife; superior a un año (electromiografía) en el hospital "Doce de Octubre", de Madrid; ocho meses (resonancia magnética) en el hospital "La Mancha-Centro", de Ciudad Real; superior a siete meses (colonoscopia) en el hospital "La Mancha-Centro", de Ciudad Real; superior a siete meses (unidad del dolor) en el hospital "Ramón y Cajal", de Madrid; y superior a cuatro meses (análisis de biopsias) en el hospital de Almansa, de Albacete (11004776, 11020333, 11022949, 12007528, 12008583, 12010364 y 12025259).

En atención a la situación expuesta, es preciso efectuar las tres siguientes consideraciones: en primer lugar, que, en algunos casos, las administraciones responsables han informado sobre la adopción de medidas para su reducción y la modificación de las fechas inicialmente programadas, de modo que las reseñadas demoras, que fueron las inicialmente previstas, se han visto minoradas en diversa medida. En segundo término, en aquellos supuestos en los que se constatan demoras inaceptables, esta Institución ha formulado recomendaciones para la implantación de planes que reduzcan los tiempos de espera, así como sugerencias para que se informe a los interesados de cuándo es previsible que se lleve a cabo la prestación que precisan. De ello son ejemplos las resoluciones relativas a la realización de colonoscopias en el hospital La Mancha-Centro; sobre el servicio de cirugía ortognática en el hospital "Virgen de la Salud", de Toledo, o sobre la cirugía para el tratamiento del dolor en el hospital "Vall d'Hebron", de Barcelona. En tercer lugar, también ha de dejarse constancia de que el incremento de las listas de espera ha dado lugar en alguna comunidad autónoma, como es el caso de Castilla-La Mancha, a la suspensión de la efectividad de la ley de garantías en la atención sanitaria especializada, mediante la que se establecen plazos máximos de respuesta en la atención; lo cual supone un serio retroceso en los compromisos de calidad y eficiencia asumidos por las administraciones sanitarias.

7.6. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

En esta modalidad de atención los principales retos derivan del envejecimiento de la población, la disponibilidad de nuevas tecnologías sanitarias, el incremento de enfermedades crónicas y la presión asistencial que sufren determinadas zonas.

La mayor parte de las quejas tramitadas y en curso de tramitación al cierre de este informe se refieren a la supresión o el cierre en horario nocturno de los denominados "puntos de atención continuada" (PAC-urgencias extrahospitalarias) en municipios de Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Extremadura. En algunas de las quejas se pone de relieve que la dispersión de la población y su perfil, con un significativo porcentaje de personas mayores que requieren frecuentemente atención sanitaria, así como las condiciones orográficas, climatológicas o de comunicaciones de las zonas en las que están ubicados los municipios exigen, con carácter excepcional, el mantenimiento de estos centros y su régimen de horario. En otras se señala que el centro suprimido dista un tiempo superior a 30 minutos en medios habituales de locomoción del centro de salud de la zona básica. La información solicitada a los servicios de salud en estos supuestos se centra en los siguientes extremos: criterios de planificación sanitaria que motivaron, hace años, la creación de los PAC y fundamentan ahora su supresión; en su caso, previsiones en cuanto al incremento de medios personales y materiales en el centro de salud de la zona básica, así como de transporte sanitario para compensar los posibles efectos derivados del cierre de los centros; y distancia, cifrada en minutos con medios habituales de locomoción, entre el centro de salud y el municipio de la zona básica más alejado del mismo (12037711, 12218627, 12247327, entre otras muchas).

La insuficiente dotación de personal en centros de salud ha dado lugar también a quejas en este capítulo. Así, puede hacerse mención a investigaciones que guardan conexión con el insuficiente número de profesionales en los centros de salud "Los Rosales" y "Barrio Perales", de Madrid, inadecuación que motivaba la saturación de las consultas y la suspensión de la atención programada. Las actuaciones finalizaron tras informar la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid del incremento de la dotación de pediatras, en el primero de los centros, y de un médico de familia y una enfermera, en el segundo (11016888 y 11020821).

7.7. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

La estructura, organización y funcionamiento de los centros de atención especializada ha motivado, como ya se indicó, un alto número de quejas e investigaciones. A modo ilustrativo se detallan seguidamente varios de los aspectos sobre los que convergen con mayor frecuencia los problemas planteados por los ciudadanos.

En primer lugar, pueden citarse los problemas para la asistencia sanitaria a la población situada en los límites entre comunidades autónomas por los recursos más cercanos, cuando estos no pertenecen a su comunidad de origen. A este respecto, cabe referir la situación de pacientes navarros residentes en las zonas limítrofes con el País Vasco y La Rioja, quienes se veían obligados a realizar desplazamientos hasta centros hospitalarios ubicados en Pamplona o, en su caso, en Estella, mucho más lejanos de su zona de residencia.

Con independencia de los acuerdos puntuales que puedan alcanzar y formalizar las comunidades autónomas, **esta Institución puso de relieve ante el Ministerio de Sanidad que este asunto no es un problema que se centre únicamente en un determinado ámbito territorial o en una concreta comunidad autónoma, sino en todas ellas en sus respectivos límites geográficos, de modo que se trata de una cuestión que afecta al propio Sistema Nacional de Salud (SNS), en términos de coordinación, cohesión y equidad.** Se resaltó también la necesidad de que el Consejo Interterritorial del SNS, buscara fórmulas que salvaguardaran la protección de la salud y priorizaran los criterios de proximidad geográfica y de eficiencia en la prestación sanitaria a los ciudadanos a los que se viene haciendo referencia, en aras a establecer una solución común. **El referido ministerio informó acerca de la creación del Fondo de Garantía Asistencial, previsión que se ha hecho efectiva mediante el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, con el fin de garantizar la atención tanto a estos pacientes como a los desplazados temporalmente a comunidades**

distintas a la de su residencia, y con la que cabe esperar que estos problemas vayan superándose de forma definitiva (12002529).

De otra parte, hay que dejar constancia del problema derivado de la falta de cobertura de la plantilla de facultativos especialistas en la unidad de anatomía patológica del hospital de Hellín (Albacete), lo que conllevó sensibles retrasos en el análisis de las biopsias realizadas. Tras reconocer la situación expuesta, el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha expresó que se había elaborado un plan de actuación, que incluyó el envío de las muestras retrasadas a un laboratorio externo y a los servicios de otros hospitales públicos, se había reforzado la plantilla con un facultativo y se había priorizado el procesamiento de pruebas con sospecha de patología (12007528).

Otra de las cuestiones que constituye motivo frecuente de queja está asociada a la accesibilidad a los servicios y a la apreciación de desequilibrios territoriales. Entre otras cuestiones, cabe referir la situación de un paciente, derivado por el Servicio Extremeño de Salud a un centro hospitalario de Bayona (Francia), traslado que, según el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), no podía realizarse por existir problemas para determinar si el interesado tenía derecho a la asistencia sanitaria. La investigación finalizó una vez que el INSS accedió a cubrir los gastos de dicho desplazamiento (12005572).

También se resolvieron satisfactoriamente la denegación inicial, por razones territoriales que no clínicas, de un concentrador de oxígeno prescrito a un paciente por especialistas médicos, al manifestar la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid que se le había facilitado dicho dispositivo; así como los problemas iniciales para la derivación de un menor, residente en Andalucía, al hospital Clínico de Santiago de Compostela, único centro en España en el que podía administrársele, vía “uso compasivo”, un medicamento en fase de investigación (11024296 y 12002438).

En el marco de la necesaria armonización del ejercicio del derecho fundamental a la huelga y del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, especialmente en supuestos de carácter urgente, técnicos del Defensor del Pueblo se desplazaron, a mediados del mes de diciembre de 2012 y a primeros de 2013, a cuatro centros hospitalarios de la Comunidad de Madrid, con el objeto de comprobar la repercusión en la actividad asistencial (consultas, pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas) de las jornadas de huelga convocadas entre el 26 de noviembre y el 27 de diciembre y verificar las medidas tendentes a reprogramar la actividad suspendida o anulada con ocasión de este conflicto que hubieran podido adoptarse. Entre las conclusiones obtenidas, cabe resaltar el cumplimiento de los servicios mínimos y la plena cobertura de los servicios de carácter crítico durante la huelga. En los primeros días de enero de 2013 se había reprogramado la actividad ambulatoria y se encontraba en fase de reprogramación la actividad quirúrgica no urgente. También se remitieron con carácter urgente a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en orden a su puntual resolución, las quejas en que se apreció que la demora en el acceso a la prestación podía tener consecuencias especialmente gravosas (12272946, 12276265, 12276581, 12278308, 12280822 y 12283112).

7.8. SEGURIDAD DE LOS PACIENTES

La necesidad de consolidar una cultura respecto a la seguridad y responsabilidad en el ámbito sanitario y de delimitar indicadores que permitan combatir los efectos adversos de las malas prácticas anima la actuación de la Institución en este ámbito. A continuación se expone una selección no exhaustiva de casos que pueden resultar ilustrativos.

El primer asunto merece, por su relevancia e interés, una exposición algo más detallada. El Servicio Andaluz de Salud derivó a un paciente al hospital Clínico de Barcelona cuyos especialistas, con mayor experiencia y formación en procesos de alta complejidad como

el que le afectaba, indicaron un concreto procedimiento quirúrgico, a realizar el 23 de mayo de 2012. La intervención se anuló finalmente por razones estrictamente económicas. El Servicio Catalán de la Salud, tras expresar que el paciente había fallecido en el mes de agosto de 2012, ha manifestado que "dada la concurrencia de diversos factores, como eran la excepcional complejidad del caso, la delicada situación clínica, la saturación de las listas de espera y el hecho de que el hospital 'Virgen del Rocío', de Sevilla, podría realizar la intervención aconsejada, el hospital Clínico decidió no llevarla a cabo" y que "aunque la Consejería de Salud de Andalucía autorizó la derivación, el documento SIFCO no genera al hospital Clínico la obligación de aceptarla, pues este no es centro de referencia para tratar este tipo de patología". Por su parte, el Servicio Andaluz de Salud ha indicado que "la autorización de derivación se realizó en el marco del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria"; "en un primer momento, el Servicio de Cirugía Vascular del hospital Clínico ve al paciente, (hace) la indicación quirúrgica y se compromete con el mismo a realizar la intervención, existiendo constancia de que el proveedor había diseñado la prótesis necesaria"; y "en un segundo momento, se devuelve al paciente a su hospital de origen esgrimiendo motivos no clínicos". A la vista de los antecedentes reseñados, esta Institución prosigue las actuaciones en orden a evaluar la posible responsabilidad patrimonial de la Administración (12011906).

Se recibieron en la Institución varias quejas que denunciaban la administración de **"falsas vacunas",** previo abono de determinadas cuantías económicas, a un significativo número de menores, por un pediatra del Centro de Salud de Carlet (Valencia). Dada la posibilidad de que se registraran efectos adversos derivados de dichas vacunas y puesto que razones de elemental prudencia aconsejaban que los referidos menores fueran sometidos a controles médicos, con el fin de determinar si el producto inyectado podía ser perjudicial para su salud, se dio traslado de la situación planteada a la Agencia Valenciana de Salud. La Administración ha respondido que, con el fin de garantizar la seguridad de los pacientes, se había establecido un procedimiento de atención para todos los afectados, por parte de profesionales del centro de salud y del servicio de pediatría del hospital "La Ribera" (12001725).

Un facultativo del servicio de urgencias de un centro de salud no facilitó la atención adecuada a una persona de edad avanzada y falleció en su domicilio sin habérsele dispensado el tratamiento paliativo que requería su estado. El Servicio de Salud de Castilla-La Mancha señaló que, tras una información reservada, se había propuesto la apertura de un expediente disciplinario al facultativo implicado (11022869).

También continuó la investigación relativa a las medidas a adoptar ante el progresivo incremento de casos de rotura e inflamación local asociada al uso del implante "Prótesis Mamaria Poly Implant" (PIP). Esta Institución señaló al Ministerio de Sanidad que el Gobierno francés había recomendado la extracción del mencionado implante, sufragando la sanidad pública de este país el nuevo procedimiento, retirada que también había recomendado el Gobierno alemán, y que especialistas médicos del sistema público habían manifestado que el Ministerio de Sanidad en España debería asumir el mismo criterio y facilitar la retirada de las prótesis PIP. Se insistió igualmente en que, ante las dudas suscitadas por los posibles efectos adversos, lo más conveniente sería extraer estas prótesis antes de que pudieran generar síntomas. El citado ministerio señaló que se había recomendado la extracción de implantes PIP, en función del resultado de la consulta con el respectivo cirujano. Indicó igualmente que las comunidades autónomas habían facilitado una relación de centros de referencia a los que podían acudir para recibir la atención debida las pacientes de centros privados, en aquellos casos en los que no hubiera sido posible atenderlas en los que fueron originariamente intervenidas o cuando el cirujano o la clínica denegaran el seguimiento clínico. Asimismo se elaboró un protocolo para la explantación en España de prótesis PIP (11024156, entre otras).

Para finalizar este epígrafe puede citarse la investigación relativa a la actividad que mantenían dos clínicas dentales en Extremadura, a pesar de tener caducadas las licencias de apertura. La Consejería de Salud comunicó que la inspección sanitaria había llevado a cabo diferentes actuaciones, que culminaron con requerimientos a las citadas clínicas para renovar la autorización precisa para su funcionamiento y para que se subsanasen determinadas deficiencias observadas (11024349).

7.9. SALUD MENTAL

En el marco de las "XXVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo" se desarrolló en esta Institución, en marzo de 2012, un "Taller sobre enfermedad mental y colectivos especiales de jóvenes y mayores". Las conclusiones de esta iniciativa ponen de manifiesto que la atención que se presta a estos colectivos continúa presentando graves déficits, a pesar de los avances registrados en las últimas décadas y que persisten las desigualdades territoriales en la asignación de los insuficientes recursos disponibles. También resulta necesario desarrollar la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud a este respecto y mejorar la coordinación inter e intrainstitucional. Se advirtió igualmente que la crisis económica representa un riesgo añadido para el acceso y calidad de las prestaciones. Se insistió, por último, en que ha de otorgarse máxima prioridad a la promoción y prevención; así como en que es preciso impulsar guías de buena práctica sobre aspectos éticos y legales que resulta esencial tener en cuenta y potenciar la formación, la investigación y la información.

La doctrina científica advierte que un significativo número de los procesos de enfermedad mental presentan una asociación de diversas patologías (comorbilidad) y que la principal dificultad para tratar a pacientes con abuso de sustancias y comorbilidad psiquiátrica estriba en la existencia de dos redes, como son las de atención a las de salud mental y a las drogodependencias, en muchas ocasiones no bien coordinadas. Similares conclusiones se extraen del contenido de varias de las quejas analizadas por esta Institución. Así, cabe citar la investigación todavía en trámite con relación a un paciente diagnosticado de "trastorno bipolar" y "trastorno por abuso de sustancias múltiples", respecto al que los especialistas médicos determinaron la conveniencia de su ingreso en un centro de larga estancia. En su contestación, la Agencia Valenciana de Salud ha indicado que el interesado no cumple los requisitos para ser derivado a un centro residencial, dado que es indispensable que, previamente, haya superado su adicción al consumo de drogas (12009370).

Subsisten las quejas en las que se pone en cuestión la efectividad de los derechos fundamentales de los pacientes en centros de internamiento. Por ello parece oportuno traer a colación que el Defensor del Pueblo viene reiterando la necesidad de impulsar una reforma legal, que a través de una norma orgánica regule de manera armónica todos los aspectos que atañen a los internamientos involuntarios de personas con enfermedad mental, sus derechos, las limitaciones de estos que eventualmente pueda resultar preciso adoptar para proteger su vida, salud o integridad física, o las de terceras personas, así como un régimen específico de garantías. Ello guarda conexión con la ausencia de una regulación, en los centros de internamiento de salud mental, que garantice los derechos de los usuarios (como son los relativos a los ingresos, salidas, visitas, uso de salas de aislamiento y de medios mecánicos de contención, acceso a comunicaciones de cualquier tipo o el empleo de tratamientos especialmente invasivos) y la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones de los mismos que resulte necesario adoptar.

De otra parte, es también necesario hacer mención, un año más, a la falta de regulación de la especialidad de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia, reconocida en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno; necesidad reiteradamente expresada por esta Institución (08000277, entre otras).

7.10. PRESTACIÓN FARMACÉUTICA, CONTROL DE MEDICAMENTOS Y OFICINAS DE FARMACIA

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, modifica el sistema de aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, determinando que esta aportación será proporcional al nivel de renta, que se actualizará, como máximo, anualmente. A raíz de esta previsión legal, las personas que ostentan la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social deben financiar el 10 por ciento del precio de venta al público de los medicamentos. Entre otros colectivos exentos de dicha aportación se encuentran las personas con discapacidad, en los supuestos contemplados en su normativa específica, y las personas perceptoras de pensiones no contributivas. **Tras la publicación del referido real decreto-ley, un elevado número de ciudadanos ha planteado no pocas cuestiones sobre este asunto, cuya sistematización se detalla seguidamente:**

Un primer bloque de quejas se refiere, básicamente, a que dicha aportación no es proporcional al nivel de renta, en la medida en que este se determina en función de la declaración del impuesto de la renta de las personas físicas correspondiente al año 2010, realidad económica que en el año 2012 ha podido sufrir cambios sustanciales por diversas circunstancias sobrevenidas (desempleo, discapacidad, enfermedad, jubilación, etc.). Por ello, **se ha solicitado información al Ministerio de Sanidad sobre la viabilidad de proceder a la periódica actualización del nivel de renta, para evitar los desajustes entre la información tributaria y la situación económica real de los interesados en cada momento** (12014919, entre otras muchas).

Un segundo grupo de quejas hace mención a que, dada la ampliación sucesiva del ámbito de cobertura de la prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud y, por tanto, la diferente realidad de protección en el momento de aprobación de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, no es fácil determinar los supuestos en los que las personas con discapacidad están exentas de aportación en la adquisición de medicamentos. En estas quejas se expone también que la LISMI establece que la dispensación de medicamentos será gratuita para personas discapacitadas, siempre que no tengan derecho por otra vía a la asistencia sanitaria del sistema público. En la medida en que, en la actualidad, la práctica totalidad de personas residentes en España tiene la condición de asegurado a efectos de la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud (SNS), la previsión de gratuidad en el acceso de los medicamentos de las personas discapacitadas habría quedado vacía de contenido. De hecho, una interpretación maximalista de las normas conduciría al sinsentido de que las personas discapacitadas deberían abonar los medicamentos con arreglo a las circunstancias generalmente previstas para el resto de los ciudadanos, salvo que acreditaran disponer de recursos superiores a cien mil euros anuales, en cuyo caso al quedar fuera de la cobertura pública proporcionada en el marco del SNS tendrían derecho a la total gratuidad de los medicamentos, por directa aplicación de lo previsto en la LISMI. A la vista del problema expuesto, esta Institución ha solicitado al Ministerio de Sanidad que promueva una reforma legal para que las personas con discapacidad, en grado igual o superior al 33 por ciento y con independencia del momento en el que adquirieron tal condición, estén exentos de aportación en la citada prestación (12023107, entre otras muchas).

El tercer grupo de quejas alude a la aportación de los pensionistas del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) en la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud. En ellas se resalta que los pensionistas del SOVI deben financiar el 10 por ciento del coste de los medicamentos, en tanto que otros colectivos, como las personas perceptoras de pensiones no contributivas, están exentos de dicha aportación, aun cuando las cuantías económicas de las pensiones SOVI son análogas a las no contributivas. **También en**

este supuesto se ha solicitado al Ministerio de Sanidad la inclusión de estos pensionistas entre los colectivos exentos de aportación en la prestación farmacéutica (12012853, entre otras).

Otro grupo de quejas se centra en los problemas con la actualización de las correspondientes bases de datos, que impide la formalización de recetas médicas a pacientes que, aun figurando desde hace años en situación de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, con anterioridad figuraron inscritos a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE). La Administración ha indicado que se está procediendo a subsanar los errores advertidos en las aplicaciones informáticas y a iniciar el procedimiento de reintegro de los gastos satisfechos indebidamente por los interesados para la adquisición de medicamentos (12024791, entre otras).

En cuanto a las garantías éticas y legales que deben presidir la prescripción farmacéutica, cabe traer a colación que, con ocasión del estudio de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad presentados ante el Defensor del Pueblo contra el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, se dirigieron dos recomendaciones al Ministerio de Sanidad. La primera de ellas sobre la necesidad de revisar el nuevo sistema de fijación de precios para medicamentos financiados, dado que la nueva regulación contenida en el citado real decreto-ley, permite comercializar un medicamento a precio libre en tanto se decide el precio de financiación, lo que supone en la práctica que todos los medicamentos innovadores, así como las últimas alternativas para las enfermedades más graves, estarían a disposición solo de quienes tengan mayores recursos para pagarse íntegramente el tratamiento, lo que puede no ser conforme con el principio de equidad. **La segunda, se refiere a la "conveniencia de elaborar una nueva regulación en materia de prescripción de medicamentos para indicaciones diferentes a las autorizadas, habida cuenta de los peligros que encierra la posibilidad de abrir esta vía con carácter general, ya que ello supone, en la práctica, investigar con pacientes en indicaciones que no han sido suficientemente evaluadas y carecen, por tanto, de las garantías éticas y legales de los adecuados ensayos clínicos".** El Ministerio de Sanidad ha mostrado su criterio adverso a revisar el nuevo sistema de fijación de precios de medicamentos, y así como a modificar la legislación vigente en materia de uso de medicamentos fuera de las indicaciones autorizadas (12011311).

Por lo que concierne al suministro y distribución de medicamentos, destaca el problema que representaba el desabastecimiento, al menos en la Comunitat Valenciana, de un medicamento cuya finalidad principal es el tratamiento del síndrome de Parkinson. Las actuaciones finalizaron una vez que se estableció por el Ministerio de Sanidad un plan de abastecimiento del mercado, con un calendario de suministro del medicamento confirmado por el laboratorio fabricante del mismo. El suministro se restableció finalmente el 29 de febrero de 2012 (11024789).

Diversos titulares de oficinas de farmacia ubicadas en localidades de Castilla-La Mancha manifestaban que la Administración sanitaria autonómica no había hecho efectivas las facturas, correspondientes a los últimos cinco meses. La Consejería de Sanidad respondió señalando que, a finales de diciembre de 2011, se había abonado a las oficinas de farmacia las facturas correspondientes a cinco meses y que se estaba desarrollando un plan de garantía, cuya implantación facilitaría el cumplimiento de los pagos generados y de los abonos pendientes de reconocimiento (11021631).

7.11. TABAQUISMO

En 2012 se ha reducido considerablemente el número de quejas recibidas relacionadas con el consumo de tabaco. No obstante, entre los asuntos tratados cabe destacar la actuación realizada con la Subsecretaría de Sanidad, Política Social e Igualdad, respecto a una posible financiación universal por parte del Sistema Nacional de Salud de programas sanitarios para la deshabituación del tabaco.

El artículo 12 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, en la redacción dada por la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, establece la previsión de que promuevan programas de deshabituación tabáquica, así como de programas de promoción del abandono del consumo de tabaco en instituciones docentes, centros sanitarios, centros de trabajo y entornos deportivos y de ocio, impulsados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que también definirá los grupos prioritarios que resulten más vulnerables. En cuanto al acceso a tratamientos de deshabituación, cuya eficacia y coste-efectividad haya sido avalada por la evidencia científica, el Consejo Interterritorial, ha de valorar su incorporación a la cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud.

Por ello, se solicitó a la Administración información referida a si existían previsiones relativas al desarrollo de programas sanitarios para la deshabituación tabáquica; perspectivas, si las hubiera, en cuanto a la creación de unidades de deshabituación; el estado de los trabajos para llegar a la definición de los grupos más vulnerables, así como para determinar los tratamientos de deshabituación tabáquica a incluir en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. La información recibida indica que están a disposición de los pacientes diversas prestaciones, en el marco de la cartera común de servicios, para favorecer la deshabituación del consumo de tabaco, si bien no se financian los tratamientos farmacológicos; aunque sí lo están la práctica totalidad de los tratamientos para paliar las enfermedades derivadas de esta adicción. En estos momentos la Administración no considera viable incluir los medicamentos autorizados en España para su uso en procesos de deshabituación entre las prestaciones farmacéuticas (11013173).

8. POLÍTICA SOCIAL Y VIVIENDA

8.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Tradicionalmente el ámbito de la política social ha recibido un cuantioso número de quejas y ha dado también lugar a numerosas actuaciones de oficio. En 2012 esa tendencia no sólo se ha mantenido sino que, por diversos factores, se ha acentuado.

Al margen de ello, al iniciar el nuevo mandato la Institución adoptó la decisión, en el marco de una reorganización general de áreas y servicios, de incluir las cuestiones de vivienda —que hasta ese momento eran asumidas por el Área de Medio Ambiente y Urbanismo— entre las competencias del Área de Sanidad y Política Social. En esta decisión subyace un interés por lograr un enfoque lo más integral posible del ámbito de lo social, así como potenciar esa misma aproximación en los temas de vivienda, dado que el acceso a la misma constituye uno de los principales elementos de vertebración personal y familiar y, al tiempo, la carencia de ésta es uno de los factores que más aumenta el riesgo de exclusión.

Un alto número de las quejas recibidas trasluce una grave preocupación por la precariedad de los derechos económicos y sociales, así como una creciente percepción ciudadana de que se ha hecho una identificación errónea de las causas de la crisis económica, ya que las políticas de consolidación fiscal ponen el acento en la contención del gasto social, cuando éste no parece ser la causa de los problemas que padece la sociedad española. Desde esa óptica, las quejas plantean la insatisfacción ciudadana al considerar que el saneamiento financiero de las administraciones públicas puede hacerse a costa de desatender o, al menos menoscabar, la atención de los más vulnerables. De forma complementaria, las quejas ponen también en evidencia los problemas de liquidez de determinadas administraciones, que dilatan el pago de prestaciones que resultan vitales para muchos ciudadanos y difieren el abono de obligaciones que se contrajeron hace varios años. Esta última cuestión ha motivado la apertura de varias investigaciones de oficio, dado que algunos de los centros a los que se adeudan cantidades importantes atienden a colectivos especialmente vulnerables y su cierre constituiría un severo problema social en muchos casos.

En una aproximación cualitativa, existen dos ámbitos que han concentrado la mayor parte de las quejas recibidas y también más admisiones: los temas relacionados con la Renta Básica de Emancipación para jóvenes y el llamado espacio sociosanitario, fundamentalmente quejas relativas a personas en situación de dependencia. Son también relevantes en número, aunque con cifras menos rotundas, las quejas alusivas a situaciones de necesidad y exclusión social, a los menores de edad, a la protección a las familias y a las personas discapacitadas.

Al examinar los motivos por los que las quejas no han sido admitidas a trámite, destaca las que solicitaban recurso de inconstitucionalidad contra varias normas, al no haberse encontrado fundamentos constitucionales para la interposición de dicho recurso. En similares cifras está la no admisión por no haberse objetivado indicios de irregularidad administrativa, no existir actuación administrativa previa a supervisar, o plantearse un problema particular ajeno a la actividad de las administraciones públicas. Siete de cada diez quejas inadmitidas a trámite lo ha sido por alguno de los motivos aludidos. La no respuesta por parte de los interesados a las solicitudes de ampliación de los datos facilitados a esta Institución, lo que impide centrar adecuadamente las cuestiones controvertidas, es también con cierta frecuencia motivo de inadmisión.

Dada la variedad de materias que abarca la política social y el alto grado de descentralización y competencias concurrentes existente, no puede extrañar que el elenco de organismos administrativos con los que se han iniciado investigaciones en 2012 haya sido

amplio: más de 60 organismos, encuadrados en 33 administraciones: las 17 comunidades autónomas, las dos ciudades autónomas, una diputación foral, 12 municipios, además de la Administración General del Estado. Las consejerías competentes en asuntos sociales de la Comunidad de Madrid y, a mayor distancia, las de la Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Andalucía, junto a la Subdirección General de Política de Ayudas a la Vivienda del Ministerio de Fomento son los organismos que han concentrado un mayor número de investigaciones.

La tramitación de las quejas admitidas en las materias de política social ha precisado en 2012, con frecuencia, de la emisión de un primer requerimiento. Los segundos requerimientos, aunque en número más reducido, no han sido infrecuentes. La emisión de terceros requerimientos solo ha resultado significativa en materia de vivienda y ha estado muy concentrada en un único organismo: la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid. Esta situación pudo reconducirse hacia el final del año, tras una reunión con los responsables de la citada dirección general.

Los resultados generales de la admisión de quejas a trámite ponen de manifiesto que, en algo más de la mitad de las investigaciones, las administraciones corrigen sus actuaciones en el sentido indicado por esta Institución, si bien la subsanación no es en todos los casos completa. En casi un 40 por ciento de las investigaciones se apreció que la Administración había actuado correctamente o, al menos, no se objetivaron indicios de actuación incorrecta que aconsejaran continuar la actuación (frecuentemente porque los interesados no formularon objeciones ni presentado nuevos elementos de juicio que desvirtuaran la versión ofrecida por la Administración). **Por otra parte, se constató un aumento del número de actuaciones en los que la Administración reconoce haber actuado de manera incorrecta, pero dice no poder subsanar el problema planteado.** En la mayoría de los casos esa imposibilidad está también relacionada con la falta de créditos presupuestarios o de liquidez para poder atender obligaciones económicas contraídas tiempo atrás.

Las resoluciones emitidas por la Institución han estado particularmente centradas en los asuntos de dependencia, tanto referidas a demoras en el reconocimiento de esta situación o en la emisión del programa de atención individualizada, como al régimen de cobertura por la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el entorno familiar, que fue sustancialmente modificado por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. También se han formulado diversas recomendaciones y sugerencias de especial interés en materia de vivienda, entre ellas las dirigidas a la mejora de la normativa para que las administraciones públicas atajen los problemas de convivencia que puedan darse en los inmuebles de los que son titulares; o a la necesidad de evitar que la ocupación de viviendas públicas perjudique a las personas que esperan pacientemente que le sea asignada una, de acuerdo con los baremos y la normativa general.

8.2. MENORES

En el año 2010 el Comité para los Derechos del Niño evaluaba los informes presentados por España y en sus observaciones finales se reconocían los progresos alcanzados con la aprobación del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-2009). Transcurridos tres años desde la finalización de este primer plan, esta Institución debe insistir en que no se demore la preparación y puesta en marcha de uno nuevo.

De igual modo, también ha de dejarse constancia de que el 1 de julio de 2012, entró en vigor la Ley 3/2012, de 12 de junio, de supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. La disposición transitoria única de esta norma prevé que, previa conformidad de los

ciudadanos, las quejas en tramitación en aquella institución en la fecha de entrada en vigor de la ley se remitirán al Defensor del Pueblo. Al cierre del presente informe esta remisión no se ha efectuado.

8.2.1. Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

Los ejes principales de tramitación de las quejas relacionadas con los procedimientos de declaración de la situación de riesgo o de desamparo de menores son supervisar los criterios empleados para apreciar la situación de riesgo, comprobar la adecuación del procedimiento seguido por la entidad pública de protección de que se trate —poniendo especial énfasis en la audiencia del menor cuando resulte viable, así como en evitar que se incurra en demoras en las evaluaciones— y examinar la coordinación existente entre los diferentes organismos intervinientes (11022309, 12001220, 12005835, 12024740 y 12086878)*.

Dos actuaciones heredadas del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, a consecuencia de la supresión de dicha institución, sirvieron para conocer que la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de aquella comunidad estaba ultimando los trabajos para la aprobación de un protocolo cuyo objetivo es homogeneizar las pautas de trabajo y los criterios en la intervención con los menores en todo el territorio autonómico, al tiempo que se comprometía a estudiar la revisión de los mecanismos de coordinación administrativa y con Fiscalía de Menores, así como la implantación de nuevos criterios de actuación en acogimiento residencial especializado y para el retorno gradual de los menores a la familia, cuando ello resulte posible (12005885 y 12005981).

Entre las cuestiones relativas a centros de protección de menores destacan las denuncias por supuestos malos tratos, incorrecta administración de medicamentos e inactividad en caso de fugas de menores, que en algún caso ha sido denunciada por los familiares de los propios fugados. Las investigaciones llevadas a cabo por la Administración no han podido constatar la veracidad de los hechos denunciados, ni se han ofrecido a esta Institución elementos que permitieran poner en cuestión tales investigaciones oficiales. No obstante, en algunos casos, esta Institución ha considerado necesario incidir en algunos aspectos de régimen de vida en los centros en cuestiones tales como la reglamentación de régimen interno o los protocolos de ingresos y de intervención con menores con riesgo de suicidio o de autolesionarse (11013352, 11020716, 11021729, 12000536, 12003227 y 12009759).

Se han detectado diversos problemas para la adecuada atención de las madres adolescentes acogidas en centros de protección cuando cumplen la mayoría de edad. Dos investigaciones, con las consejerías de asuntos sociales de la Comunidad de Madrid y de Castilla-La Mancha, examinaron las previsiones sobre recursos específicos para este colectivo. En la respuesta de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid se informó de que ante la ausencia de dispositivos que aseguren una continuidad en la atención, se había llegado a un acuerdo con una entidad del sector para cubrir situaciones de urgencia, si bien se precisa que no se considera asumible superar las dos menores por recurso (11021729 y 12005979).

Un riesgo similar de que el cumplimiento de la mayoría de edad contribuya a hacer más precaria su situación personal se produce en el caso de los menores con alguna discapacidad que se encuentran tutelados por la Administración. Así, en un caso tramitado con la entidad de

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

protección de menores de Canarias, se informa de que no existen dispositivos adecuados para la atención de estas personas y ni siquiera se gestiona su derivación a recursos generales para personas con discapacidad. Tanto en este caso como en el anteriormente reseñado de las madres adolescentes, debe llamarse la atención sobre el fracaso que supone que quien ha tenido la responsabilidad sobre unos menores con especiales necesidades de protección no contemple que parte de su función es prever que esas necesidades lamentablemente no desaparecerán al alcanzar los menores el umbral de la mayoría de edad (11023203).

Varias quejas tramitadas con Castilla-La Mancha y la Región de Murcia se refieren a problemas para hacer efectivas las ayudas económicas establecidas para el apoyo a la atención a menores, la adopción o el acogimiento familiar e instituciones asimiladas. La situación ha ido complicándose y, aunque en el caso de Castilla-La Mancha la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales indicó que se estaban atendiendo de manera prioritaria aquellas situaciones de familias que tenían acogidos a niños con necesidades especiales, lo cierto es que en la mayoría de los casos se asume que los pagos están sujetos a las disponibilidades de tesorería y supeditados a recibir financiación a través del Fondo de Liquidez Autonómico. Las investigaciones continúan abiertas (12001370, 12003875, 12005970, 12005980, 12005988 y 12106850).

8.2.2. Protección de los menores y jóvenes frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual

Un año más, esta Institución ha comprobado que continúa produciéndose, de forma reiterada, el incumplimiento de las normas reguladoras de la programación y de la publicidad audiovisual, tanto por parte de cadenas públicas como privadas, y no se respetan los límites impuestos para la protección de la juventud y de la infancia (12007720, 12012530, 12017575, 12024417 y 12087261).

Al margen de las medidas de refuerzo normativo de la protección a la infancia frente a contenidos inapropiados o perjudiciales para su desarrollo físico, mental o moral (como la reforma del artículo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, efectuada por la Ley 6/2012, de 1 de agosto), una respuesta más efectiva a este problema de masiva desatención de la normativa únicamente puede venir de la mano del establecimiento, largamente reclamado por esta Institución, de un órgano de protección de los usuarios, con capacidad de supervisión de los contenidos y potestades sancionatorias. Este es un ámbito en el que es preciso cubrir el déficit regulatorio que España tiene respecto de sus socios europeos.

En octubre de 2012, se remitió a las Cortes Generales, el Proyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, órgano en el que se pretende agrupar las funciones de, entre otros organismos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el nonato Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, que se creó por la referida Ley General de la Comunicación Audiovisual. Esta Institución sigue con interés los trabajos parlamentarios en curso y confía en que con ellos se llegue a la puesta en marcha de una autoridad audiovisual dotada de instrumentos jurídicos eficaces y suficiente capacidad de acción.

8.3. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

8.3.1. La recepción en España de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

En septiembre de 2011, en las observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, aun reconociendo los progresos realizados por España, en este ámbito, se formulaban varias recomendaciones, entre las que cabe destacar la destinada a mejorar el conocimiento entre la personas con discapacidad del sistema de arbitraje, la mejora de la asistencia jurídica gratuita, así como la revisión de la efectividad en determinados ámbitos de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que precisa de modificaciones de la normativa autonómica, y los pertinentes procedimientos de tramitación de los expedientes. Hasta la fecha sigue sin completarse la regulación precisa en todas las comunidades autónomas, por lo que esta Institución continuará insistiendo en el asunto hasta lograr la plena efectividad de un régimen sancionador que resulta aplicable tanto a entidades públicas como privadas (11024535 y 12004933).

La Ley 26/2011, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, fijaba un plazo de un año para que el Gobierno remitiera a las Cortes Generales un proyecto de ley para dar cumplimiento al artículo 12 de la Convención de la ONU, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás en todos los aspectos de la vida. Otro tanto sucede con lo previsto en la disposición adicional sexta de la misma ley, que concedía también un plazo de doce meses, desde su entrada en vigor, para que el Gobierno presentara medidas dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento.

Sobre la primera cuestión no se ha registrado ningún avance y la única novedad reseñable fue la aprobación, en diciembre de 2012, por el Congreso de los Diputados de una proposición no de ley instando al Gobierno a no demorar la reforma. Respecto al otro asunto, en respuesta a esta Institución, la Secretaría de Estado de Empleo ha puesto de manifiesto que a través del Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, se contempla la existencia de acciones y medidas de apoyo al empleo supeditándolas a los términos que determine la normativa de desarrollo prevista en la, antes citada, disposición adicional sexta de la Ley 26/2011. La clave del citado desarrollo reglamentario está en precisar cuáles son las personas a las que dichas medidas pueden ir dirigidas, ya que se requiere el reconocimiento oficial de la capacidad intelectual límite por debajo del establecido para el resto de medidas y prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad. Esta cuestión debe ser abordada por un grupo de trabajo, integrado por personal de las Secretarías de Estado de Empleo y de Servicios Sociales e Igualdad, por lo que las actuaciones de esta Institución continuarán hasta que la tarea normativa pendiente se complete (12031703).

Con el fin de ir eliminando barreras para favorecer el empleo de las personas discapacitadas, esta Institución inició actuaciones ante la Secretaría de Estado de Empleo, con el objeto de que se aplicasen a la contratación como empleados de hogar de los trabajadores discapacitados las diferentes medidas vigentes de fomento de la contratación, previstas tanto en la estrategia de empleo, como en los programas destinados a trabajadores pertenecientes a colectivos con alguna peculiaridad subjetiva. Inicialmente, la Administración consideró que tal

posibilidad no cabía, por tratarse de una relación de trabajo especial, pero finalmente la citada Secretaría de Estado ha asumido que el Programa de fomento de empleo resulta aplicable a este tipo de contrataciones (12006343).

Asimismo, la disposición final segunda de la reiterada Ley 26/2011, establecía también el plazo de un año para que el Gobierno elaborara y aprobara, previa consulta al Consejo Nacional de la Discapacidad, un texto refundido en el que se armonizaran la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se ha anunciado que se están realizando los trabajos preparatorios para la promulgación de una Ley General de Discapacidad; sin embargo, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que una vez superado el plazo inicialmente previsto, el 27 de diciembre de 2012, se aprovechó la aprobación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios para introducir –a través de la Disposición final quinta- una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2013 para dar cumplimiento a esta obligación. Esta técnica legislativa dificulta el conocimiento de las obligaciones de los poderes públicos por el conjunto de los ciudadanos y no se compadece bien con la prioridad que debe otorgarse al cumplimiento de las obligaciones que el propio Legislador impone al Gobierno para la mayor coherencia de unas normas de tanta relevancia para la vida de las personas con discapacidad.

8.3.2. Valoración y reconocimiento de la discapacidad

Las demoras en los procedimientos para la valoración, calificación y reconocimiento del grado de discapacidad persisten como uno de los motivos más frecuentes por el que los ciudadanos con alguna discapacidad se dirigen al Defensor del Pueblo. De las investigaciones realizadas se desprende que algunos centros base han tenido problemas transitorios de cobertura de puestos de trabajo, así como limitaciones presupuestarias para incorporar el personal adecuado a la carga real de trabajo. En otros casos las administraciones atribuyen la demora al elevado número de solicitudes de reconocimiento, tanto iniciales como de revisión por agravamiento.

En esta situación las respuestas de las administraciones públicas al problema han sido esencialmente coyunturales: intentos de reducción de los plazos de la valoración mediante la adopción de medidas extraordinarias; incrementos temporales de personal, en algunos casos; priorización de solicitudes que afectan directamente a la obtención o pérdida de prestaciones, como las pensiones no contributivas o la prestación por hijo a cargo. No obstante lo expuesto, debe recordarse que este procedimiento tiene gran importancia para los afectados, tanto en el aspecto patrimonial como en el de acceso a servicios necesarios para su adecuada atención. Por ello las demoras constatadas de más de 12 meses para entrevistar al solicitante no pueden considerarse asumibles, puesto que vulneran el principio de eficacia de la actuación administrativa (10035078, 11015514, 11016367, etc.).

Por otra parte, en el informe correspondiente al año 2010 se dejó constancia de que **en el ámbito de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento del Grado de Discapacidad se habían constituido varios grupos de trabajo, encargados de la elaboración de la propuesta técnica para la revisión y actualización del Baremo de Valoración de la Discapacidad, aprobado por el Real Decreto 1971/1999. A finales de 2012, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad informa de que las tareas, que se iniciaron en 2008, no han superado aún la fase preliminar de concertación metodológica.** El Defensor del Pueblo espera que tan dilatados trabajos puedan concluir con éxito en el próximo año y permitan la inclusión de aquellas personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, de otro modo pueden ver impedida su

participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (12016602).

8.3.3. Accesibilidad

Durante el período que comprende este informe, se ha reducido el número de quejas de ciudadanos relacionadas con la accesibilidad en las estaciones y medios de transporte ferroviario. Aún así, siguen tramitándose actuaciones a la búsqueda de una mejor accesibilidad en diferentes puntos de la red férrea, así como por la falta de prestación del "Servicio Atendo" (09016199 y 11017884).

En el informe de 2011, se hacía referencia a que los municipios tienen que ir adaptándose a las normas de accesibilidad, en todos los aspectos señalados en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril. Sobre este asunto, esta Institución ha concluido favorablemente las actuaciones iniciadas sobre la localización de semáforos sonoros para facilitar el cruce peatonal en determinadas vías de Alcalá de Henares (Madrid) (11022594).

También se han recibido quejas de ciudadanos denunciando la falta de plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad. En algún caso, concretamente el Ayuntamiento de Valencia, se ha alegado falta de recursos económicos para la colocación de la correspondiente señalización, lo que a la vista del costo de dichas placas no puede dejar de causar perplejidad. Se han recibido igualmente quejas relativas a espacios públicos urbanizados que no cumplían con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación establecidas en la ya citada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, en especial por el deteriorado estado de determinadas vías e infraestructuras públicas. Estas actuaciones se encuentran abiertas (12009347, 12012783 y 12026643).

Con el objetivo de favorecer la plena accesibilidad, se han iniciado investigaciones de oficio con las 16 comunidades y ciudades autónomas que no cuentan con disposiciones referidas a los llamados "perros de asistencia", para equiparar su régimen de acceso a los lugares y espacios públicos o de uso público al de los "perros guía". La diferencia sustancial entre ambos se basa en el tipo de discapacidad que afecta a la persona que lo utiliza: mientras que los perros guía son utilizados por personas con discapacidad visual, los de asistencia ayudan a personas que padecen otro tipo de discapacidad sensorial, física o intelectual. En el próximo informe se dará cuenta de los resultados de estas investigaciones, aún en curso (12011224 y 15 más relacionadas).

8.3.4. Recursos para personas con discapacidad

Como ya se indicó en las consideraciones generales, las quejas recibidas han incidido con frecuencia en los problemas derivados del impago de las subvenciones, concedidas a través de convenios concertados con asociaciones o centros asistenciales que afectan, sobre todo, a los centros dedicados al cuidado y atención integral de las personas con discapacidad y dependientes. Tal es el caso de asociaciones de Andalucía, Castilla–La Mancha, Cataluña o la Comunitat Valenciana.

La falta de pago a las asociaciones, residencias y entidades sociales dedicadas al cuidado y atención integral de las personas con discapacidad o dependientes, está produciendo situaciones de desatención a los usuarios y problemas laborales. La mayoría de las investigaciones están abiertas, aunque puede constatarse ya una creciente dificultad para normalizar los pagos e, incluso, para establecer previsiones sobre cuándo y en qué cuantía podrán atenderse. La solución, nuevamente coyuntural, parece estar en el Fondo de Liquidez Autonómico, aunque esto plantea una duda de futuro para muchos recursos cuya existencia resulta vital para la vida de muchas personas y de sus familias. Ese problema se ha producido,

por ejemplo, en la Comunitat Valenciana con cuatro centros en los que estaban siendo atendidos 85 menores con discapacidades psíquicas (12010073, 12016255, 12034545, 12107309, etc.).

Para poder acceder a una plaza pública de atención a personas con discapacidad, tanto en un centro público como en un centro privado con plazas concertadas, muchas comunidades autónomas consideran imprescindible contar con la valoración del grado y nivel de dependencia de la persona que opta a dicha plaza. Esta circunstancia dificulta el acceso a los centros ocupacionales de aquellas personas con discapacidad cuya valoración de dependencia sea leve. Hasta la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de atención a las personas en situación de dependencia, los usuarios principales de dichos recursos eran de este colectivo. Esta situación se ha dado en una investigación seguida con la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Junta de Galicia, quien asumía la existencia del problema expuesto, pero supeditaba la concesión de una plaza en un centro ocupacional a la existencia de plazas vacantes y al cumplimiento de los requisitos de priorización por grados y niveles, con lo que las posibilidades de solventar esta situación, de gran lesividad para los interesados que a falta de estímulos puede empeorar en su estado, no parece fácil, sobre todo en atención a la situación económica general de las administraciones públicas (12006957).

8.4. TERCERA EDAD

En anteriores informes se hizo patente la preocupación de esta Institución por el régimen de aplicación de medidas que pueden suponer restricciones a la libertad de las personas mayores que, por causa de algún padecimiento psíquico, no están en condiciones de decidir por sí mismas. A este respecto, la tesis doctrinal mayoritaria sostiene la necesidad de la autorización judicial previa en los supuestos de internamientos geriátricos de ancianos afectados por algún trastorno o enfermedad mental que les impide otorgar libremente su consentimiento. El control judicial previsto en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no solo alcanza a la adopción de las medidas restrictivas de la libertad individual previas al internamiento, sino la aplicación de las mismas mientras subsiste la privación o restricción de esta libertad.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/2012, reiteró el requerimiento dirigido al legislador en la Sentencia 132/2010, para que subsanara la inconstitucionalidad apreciada en el artículo 763.1 de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil –aunque no declaró la nulidad de las disposiciones, principalmente para evitar el vacío normativo que ello hubiera creado-, “para que a la mayor brevedad posible, proceda a regular la medida de internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico mediante ley orgánica”.

Las sujeciones físicas, al igual que el internamiento forzoso, son constitutivas de una privación del derecho fundamental de cualquier persona a la libertad física, a su libertad de movimientos y de deambular e implica un plus de restricción sobre el ingreso forzoso. De este modo, la autorización judicial de internamiento, no llevaría implícita la restricción del derecho a la libertad individual que comporta el sometimiento del paciente a medidas de contención mecánica decididas sin su consentimiento válidamente prestado.

En atención a lo expuesto, y muy especialmente al contenido del artículo 14 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, esta Institución debe reiterar la petición ya formulada en anteriores informes para aprovechar la oportunidad que brinda la necesidad de acometer la regulación por ley orgánica del contenido del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para establecer un nuevo estatuto legal de garantías para regular la aplicación de medidas coercitivas en enfermos mentales, ancianos o adolescentes que puedan resultar imprescindibles. Estas medidas, cuyo límite máximo es el respeto a la dignidad de la

persona, tendrían que ser autorizadas o ratificadas por los jueces y supervisadas en su aplicación por el Ministerio Fiscal, con el objeto de asegurar su adecuación temporal, no lesividad y proporcionalidad.

En el informe del pasado año se dejaba constancia de las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo al constatar la práctica, en una residencia, de proceder a la sujeción abdominal de un anciano para evitar caídas, deambulación sin rumbo y la mayor desorientación de un residente. Tras constatar que el interesado había ingresado voluntariamente pero, por sufrir un deterioro progresivo, no estaba ya en condiciones de prestar su consentimiento, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León una recomendación para que se solicite autorización judicial o, en casos de urgencia, se comunique al juez competente los casos en que el proceso asistencial aconseje la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual o de otros derechos fundamentales. Asimismo, esta Institución recomendaba que se recordase a los responsables de los centros residenciales la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal aquellos casos en los que se produzca la concurrencia sobrevenida de circunstancias determinantes para la incapacitación de las personas ingresadas en dichos centros. Tras la aceptación de las recomendaciones, se dieron por finalizadas las actuaciones, sin perjuicio del seguimiento que sobre su grado de aplicación pueda llevarse a cabo (11006213).

Las reclamaciones recibidas por el cierre de un centro gestionado por el Instituto Cántabro de Servicios Sociales motivaron las actuaciones dirigidas a conocer las causas del cese de su actividad y la forma en que se habían garantizado los derechos de los residentes afectados. La Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria reseñaba las carencias estructurales para prestar adecuadamente servicios a personas mayores, especialmente los requeridos por personas dependientes, así como los problemas de seguridad tanto de los residentes como de los trabajadores, que habían resultado determinantes en la toma de la decisión. Los residentes fueron reubicados en las plazas disponibles en el sistema público, en los centros solicitados en primera o segunda opción (12008837).

Debe también dejarse constancia de las actuaciones iniciadas al comunicarse al Defensor del Pueblo que se había producido la denegación del ingreso a una residencia de mayores de Canarias de una persona portadora del virus de inmunodeficiencia humana (VIH/SIDA). La denegación, al parecer, se justificaba en la consideración de esta enfermedad como infecto contagiosa, cuando hoy se acepta sin controversias que el VIH es una enfermedad crónica contagiosa y no infecto contagiosa. Al cierre de este informe se está a la espera de respuesta oficial (12027095).

8.5. SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Como ya se indicó en el epígrafe inicial de este capítulo, a lo largo del año 2012 han sido muy numerosas las quejas relacionadas con la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Hasta la reforma introducida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se habían recibido 118 quejas individuales y se encontraban en trámite otras 121 de años anteriores.

En ellas se planteaban fundamentalmente problemas de demoras en la valoración y reconocimiento del grado de dependencia, así como en la determinación y asignación de las prestaciones o servicios a través del correspondiente programa individual de atención (PIA). Dichas quejas son admitidas a trámite en un alto porcentaje, pues acreditan situaciones de demora objetiva, y la tramitación requiere con frecuencia ampliaciones de investigación, por la

imprecisión del informe que la Administración remite a esta Institución o no resolverse efectivamente el problema planteado. Esta Institución ha considerado necesario formular diversos recordatorios del deber legal de resolver las solicitudes formuladas de forma expresa y en los plazos previstos legalmente en algunos casos especialmente significativos. Así, se han dirigido 8 recordatorios a la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, 6 recordatorios a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y 1 recordatorio a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, al comprobar demoras de varios años desde que se inició el procedimiento e incluso desde que se reconoció la situación de dependencia para la resolución sobre el programa individual de atención (PIA) (10010201, 10013838, 10030227, etc.).

También se han detectado problemas en la falta de notificación a los interesados de actuaciones que conllevan la paralización del expediente. En este sentido esta Institución ha formulado dos recomendaciones a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para que se establezcan los protocolos adecuados que permitan dejar constancia en el expediente de los medios utilizados en orden a agilizar la tramitación de valoración de dependencia. En la práctica, al no lograr la comunicación telefónica con el interesado para concertar la cita correspondiente o para la aceptación del recurso asignado en el PIA, el expediente queda a la espera de una nueva gestión, que en algún caso ha superado los seis meses, sin que el interesado tenga conocimiento de las causas de una demora que puede ser imputada a su inactividad. Por ello, resultaría más adecuado que al superar un plazo razonable se notifique por escrito conforme a lo previsto en las normas de procedimiento administrativo (10020186 y 12007387).

La reforma de la atención a la dependencia efectuada a través del Real Decreto-ley 20/2012 ha marcado una nueva tendencia en las quejas posteriores al 13 de julio de 2012. El descontento de los ciudadanos con los recortes introducidos se puso de manifiesto a través de la presentación de solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte de 402 ciudadanos. En sus escritos consideran que dicho real decreto-ley cercena diversos derechos y, en particular, que lo previsto en el artículo 22 del mismo, minora, restringe sustancialmente e incluso suprime prestaciones y derechos reconocidos en la Ley 39/2006. Los razonamientos que llevaron a no interponer el recurso solicitado pueden consultarse en el apartado de resoluciones del presente informe.

Uno de los aspectos más destacados de la referida reforma hace referencia a la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas dependientes. Hasta el mes de julio de 2012, dichos cuidadores quedaban incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social a través de la suscripción de un convenio especial, cuyas cotizaciones eran asumidas en su totalidad por la Administración General del Estado. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), propuso el 10 de julio de 2012, introducir modificaciones para establecer una regulación que tuviera en cuenta las circunstancias especiales de estos cuidadores dentro del Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, la reforma va mucho más allá de lo indicado y establece el carácter voluntario de la suscripción del convenio especial antes referido, debiendo ser las cotizaciones abonadas exclusivamente por el suscriptor del mismo.

Esta Institución consideró que los términos de la citada modificación no permiten tener en consideración las circunstancias específicas de los cuidadores, ni evitar, en algunos casos, la exclusión del Sistema de Seguridad Social de aquellos cuidadores en situación económica más frágil. Por ello se formuló una recomendación a las Secretarías de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y de la Seguridad Social, para que, teniendo en cuenta posibles situaciones de dificultad derivadas de circunstancias como la edad, las cargas familiares o el historial previo de cotización, se contemplasen medidas de apoyo a la inclusión de los cuidadores no profesionales en el Sistema de Seguridad Social y se garantizase dicha inclusión en los casos de personas y familias con menores recursos económicos. Las respuestas

oficiales comunicando el rechazo de la recomendación están en estudio, pues se recibieron en los días finales de 2012 (12086933).

En los últimos meses del año, se ha constatado un considerable incremento de quejas en las que los ciudadanos manifiestan su disconformidad con la revisión y disminución de las cuantías que venían percibiendo en concepto de prestación económica para cuidados en el entorno familiar o en las prestaciones vinculadas al servicio. Al no existir norma de referencia en materia de participación de los ciudadanos en el coste de las prestaciones, cada comunidad autónoma había adoptado sus propias normas siguiendo criterios desiguales. Para evitar dichas desigualdades el acuerdo del Consejo Territorial antes citado proponía unos criterios comunes que no parecen haber sido asumidos plenamente por todas las comunidades autónomas. Es más, por las últimas quejas recibidas, se aprecia que algunas de las nuevas normas para el cálculo de la capacidad económica, aprobadas tras la reforma, se apartan de los referidos criterios y pueden estar incrementándose las desigualdades. Para profundizar en esta realidad, se han iniciado actuaciones con varias administraciones, al recibirse reclamaciones que denunciaban que se ha cuadruplicado el coste mensual del recurso asignado o que se ha reducido la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar de 400 a 34 euros mensuales (12037334 y 12280995).

Por otra parte, la Orden 625/2010, de 21 de abril, de la Comunidad de Madrid, establece que la capacidad económica del beneficiario siempre estará referenciada al último ejercicio fiscal, cuya obligación de declarar haya finalizado en la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia. La excesiva rigidez del precepto da lugar a situaciones no deseadas. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que las prestaciones de dependencia tienen por objeto atender a las condiciones de vida de ciudadanos necesitados de una ayuda especial, que puede prolongarse en el tiempo durante muchos años. No parece, pues, razonable congelar la valoración de la capacidad económica de aquellos ciudadanos, refiriéndola únicamente a los bienes que tenían en el momento de la solicitud, ya que son numerosas las contingencias que pueden producirse tanto en el incremento de esa capacidad como en su disminución. Sin embargo, el criterio de la Administración hasta el momento se ha mantenido inflexible, si bien las actuaciones de esta Institución continúan abiertas. Lo más que se ha logrado es que la Consejería de Asuntos Sociales rectificase la situación, al comprobar que se habían producido errores iniciales en el cómputo de la capacidad económica del interesado (11015701, 12006222, 12008547 y 12028336).

El impago de las prestaciones ya reconocidas, en los plazos fijados en la correspondiente resolución, ha dado lugar al inicio de actuaciones todavía en curso con la Junta de Andalucía y están en estudio las planteadas en relación con la Generalitat Valenciana (12009463 y relacionadas; 12247668 y relacionadas).

Se deben mencionar las quejas relativas a las dificultades que encuentran las personas dependientes cuando deben desplazar su residencia a una comunidad autónoma diferente de aquella en la que le fue reconocida la situación de dependencia. Cuando el traslado tiene carácter definitivo el problema se circunscribe a las demoras en hacer efectivo el derecho en la comunidad de nueva residencia, que con carácter general se hace cargo de los atrasos devengados a partir de los 3 meses desde la solicitud. Sin embargo, la solución resulta más difícil cuando se solicita la prestación de un servicio con carácter temporal, al tratarse de desplazamientos periódicos por haber establecido entre los hijos una distribución de responsabilidades a lo largo del año.

Para paliar el problema expuesto, de notable incidencia para las personas dependientes y sus familias, el Consejo Territorial del SAAD formuló un acuerdo en el que se establece un compromiso tripartito (comunidades autónomas de origen y destino e IMSERSO) de comunicar al interesado la situación y de dar una respuesta a las

necesidades de la persona dependiente de la forma más inmediata posible, con un límite máximo de 60 días. La eficacia de esta propuesta requerirá, sin duda, de un alto grado de coordinación y de compromiso por parte de las administraciones implicadas, cuestiones sobre las que esta Institución hará el oportuno seguimiento (11010045, 11015949, 12001258, etc.).

8.6. FAMILIAS NUMEROSAS

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de protección de la familia, con relación a las familias numerosas se aprobó la Ley 40/2003, de 18 de noviembre. Dicha norma establece una definición básica del concepto de familia numerosa, considerando tal la familia integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes; aunque prevé una serie de equiparaciones, por aplicación de criterios de discriminación positiva, como las familias que tengan dos hijos, siempre que al menos uno de ellos sea discapacitado, o los viudos con dos hijos a cargo.

Las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010 instaban al Gobierno de la nación a que realizara modificaciones legales para ampliar los supuestos de reconocimiento de la condición de familia numerosa; extensión que también solicitó esta Institución, pero que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.

Son tres los supuestos más significativos presentes en las numerosas quejas recibidas en 2012: 1) Las familias fundadas en uniones no matrimoniales que necesariamente deben excluir de los beneficios que atribuye el título de familia numerosa a uno de los progenitores. Estas familias, además, están viendo denegada la renovación de títulos en los que se había incluido a los dos miembros de la pareja, al hacer algunas comunidades autónomas una interpretación más estricta de los términos de la ley de la que venían haciendo en años anteriores. 2) Las familias monoparentales con dos hijos a cargo se consideran en posición de agravio frente a las familias constituidas por el padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor; supuesto este último incorporado a partir de la reforma introducida por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. 3) Los cónyuges con discapacidad que tienen dos hijos a cargo entienden que también deben ser considerados familia numerosa, por considerar que tienen que hacer frente a dificultades añadidas para el cuidado de los hijos al no poder, en muchos casos, atenderlos por sí mismos.

En la información remitida por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se indica que no parece posible llevar a término las iniciativas parlamentarias que en su día se aprobaron, en atención al contexto de dificultad económica y limitación presupuestaria. No obstante, se ha anunciado la elaboración de un Plan integral de apoyo a la familia que contemplará un conjunto de medidas a desarrollar por diversos ministerios. Al finalizar el ejercicio a que se refiere este informe, el citado plan no se ha aprobado (12007637 y 55 quejas más).

8.7. VIVIENDA

8.7.1. Desahucios

A esta Institución no puede dejar de preocuparle la dramática situación que viven muchas personas que, como consecuencia de la crisis económica, el desplome de los precios inmobiliarios y el desempleo, no pueden afrontar el pago de sus hipotecas o el alquiler de sus viviendas. Por ello se han acometido numerosas actuaciones institucionales con el fin de proponer soluciones frente a un problema cuya últimas consecuencias son la pobreza y la exclusión social. A este respecto en el capítulo de este informe dedicado a los informes monográficos (parte II, capítulo 3) y en el relativo a la ordenación de la actividad

económica (parte III, epígrafe 11.1), se da cuenta del informe monográfico Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo.

En el presente año se han recibido numerosas quejas de ciudadanos que iban a ser desalojados de manera inminente de las viviendas en que residían. Con relación a los desahucios por impago de hipoteca de viviendas de titularidad privada a esta Institución no le resulta posible intervenir y su actuación se reduce a sugerir a los afectados que soliciten la asignación de una vivienda pública adecuada a sus circunstancias familiares, dirigiéndolos a los organismos competentes tanto en materia de vivienda como de carácter social.

Respecto a los desahucios de viviendas de protección pública, la falta de pago de la renta, la ocupación ilegal y los problemas vecinales son los principales motivos del inicio, por parte de la Administración, de un expediente de desahucio. En estos casos, aun cuando no puede paralizarse la ejecución judicial, se supervisa que la actuación administrativa en el procedimiento sea conforme a Derecho, así como que la medida de desahucio se haya tomado ante la imposibilidad de adoptar otras menos contundentes.

En líneas generales, por las quejas tramitadas, esta Institución ha constatado que en la mayoría de los casos las administraciones no hacen un uso extensivo de la medida de desahucio y hasta llegar a la misma procuran buscar soluciones alternativas o negociar con los afectados un nuevo compromiso de pago acorde con su capacidad económica. Dejando a salvo que no se aprecia irregularidad administrativa en estas actuaciones, en algunos casos esta Institución se ha visto en la necesidad de indicar los efectos especialmente lesivos del desahucio proyectado, sugiriendo al organismo competente que a la vista de ello ponderara los bienes jurídicos en conflicto y no abocara a los interesados a la marginalidad o a la ilegalidad de convertirse en ocupantes de viviendas vacías (12002979, 12004023, etc.).

A este respecto, conviene no olvidar que los desahucios, además de los dramas sociales que pueden provocar, implican también considerables esfuerzos e incluso perjuicios económicos para la Administración, como los derivados de los costes del procedimiento, la obligación de arreglar en un tiempo prudencial la vivienda desalojada y el asumir los gastos comunitarios de estos inmuebles que permanecen vacíos. Esta es una cuestión más que también abunda en la necesidad de establecer medidas temporales que sirvan para dar una salida frente a los problemas laborales y económicos que padecen muchas familias y que están en el origen de un alto número de desahucios. Si esa sensibilidad existe en el conjunto de la sociedad, debe ser más patente en la labor de las administraciones públicas y, especialmente, en los organismos cuya misión es dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 47 de la Constitución.

8.7.2. Listas de espera para la adjudicación de viviendas

Por diversos factores (limitaciones presupuestarias, desempleo creciente, precariedad laboral, desahucios, falta de financiación para acondicionar y hacer habitables las viviendas de protección pública vacías, ocupaciones ilegales, etc.) las entidades públicas se están enfrentando a una demanda de viviendas muy superior a su disponibilidad, por lo que la gestión de las listas de espera es cada vez más compleja y requiere mayor eficacia.

Este estado de cosas es especialmente preocupante en los casos de familias que precisan una vivienda con carácter urgente. Así, se han recibido un número considerable de quejas de familias, otrora con una situación normalizada, afectadas por el desempleo de varios de sus miembros, que tras ser desahuciadas se ven abocadas a vivir en vehículos, cuando no en la calle, sin recursos económicos y con hijos a cargo. Esta Institución admite a trámite de manera urgente este tipo de quejas y las administraciones suelen acabar ofreciendo alguna solución para las familias (12124709, entre otras).

En algunas de las quejas recibidas los interesados muestran su decepción por la gestión que realizan los diferentes organismos gestores de las viviendas de protección pública porque, a pesar de reunir los requisitos, no se les ofrece una vivienda que sea adecuada a su necesidad y pasan a incluirse en una larga lista de espera mientras que son conocedores de que hay viviendas desocupadas por fallecimiento, abandono, renuncia o en espera de ser rehabilitadas. Además, la ocupación ilegal deja al margen de la adjudicación un gran número de estas viviendas. **Esta Institución considera que las entidades públicas no pueden justificar en la insuficiencia de recursos y medios la falta de atención a las necesidades de una vivienda digna y adecuada de tantos ciudadanos, mientras no mejoren de forma sustancial la gestión de sus parques de viviendas.**

8.7.3. Ocupación de viviendas de titularidad pública y problemas vecinales

A tenor de las quejas investigadas por esta Institución, se constata un cambio en el perfil de las personas que ocupan una vivienda, pues comienzan a aparecer familias estructuradas que han sido desalojadas por el impago de hipotecas o alquileres. El gran número de viviendas que se encuentran vacías pertenecientes a entidades financieras y a las administraciones públicas hace difícil justificar ante los ciudadanos, que muchas veces están viviendo situaciones límites, que no puedan tener acceso a una vivienda con una premura acorde con sus necesidades.

Sin embargo, aun comprendiendo la situación por la que atraviesan estas familias, no es posible asumir que la ocupación ilegal haya de ser el camino para procurar la satisfacción de su derecho a una vivienda digna. Por tal razón, esta Institución emitió varias resoluciones dirigidas a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, para que se estableciera entre los motivos de exclusión de las solicitudes de viviendas con protección pública haber ocupado o estar ocupando una vivienda sin título suficiente para ello, salvo abandono voluntario de la misma. Del mismo modo, se recomendó que en la ley que regula el régimen sancionador de viviendas protegidas de Madrid, se tipifique como una infracción específica la ocupación de viviendas vacías propiedad del IVIMA sin título suficiente para ello. La respuesta de la Administración acoge la primera de las propuestas y argumenta problemas de legalidad relacionados con la dificultad para identificar a todos los ocupantes ilegales de una vivienda, para no aceptar la segunda (11012308).

Por otro lado, no es infrecuente que en los casos de pisos ocupados se produzcan problemas de convivencia, a causa del desentendimiento de los precaristas de las obligaciones de mantenimiento del edificio e incluso en algunos casos, por motivos de seguridad. Ante esta situación, desde esta institución se ha sugerido a las administraciones implicadas que tramiten con celeridad los pagos de las deudas reclamadas por la Junta administradora por las viviendas de su propiedad y que cuando haya circunstancias agravantes, como conflictividad de los subarrendatarios u ocupación sin título, se tramiten con rapidez los procedimientos de recuperación posesoria de las viviendas y su desalojo, y que se refuercen las medidas preventivas frente a actos vandálicos y de ocupación ilegal (09016832, 11022571, 12006209, 12000490, 12007754, etc.).

8.7.4. Viviendas de promoción pública vacías

Las administraciones públicas suelen alegar la insuficiencia de viviendas públicas disponibles para hacer frente a la creciente demanda existente. **Se constata que también existe un importante número de viviendas en manos de esas administraciones que no están adjudicadas. Con el objeto de profundizar en esta realidad, se iniciaron investigaciones de oficio con las 17 comunidades autónomas y con las ciudades de Ceuta y Melilla, que ya han contestado a los requerimientos de la Institución, así como a los 10 municipios españoles con más de 350.000 habitantes.**

Con toda la información recogida se está preparando un informe monográfico, que previsiblemente será presentado a las Cortes Generales en los primeros meses de 2013 y que pretende seguir aportando propuestas que ayuden a paliar la situación que viven muchas personas que, como consecuencia de la crisis, han perdido sus hogares. En opinión de la Institución, muchas de las viviendas de protección pública vacías podrían ser utilizadas por familias que en estos momentos carecen de ellas, aunque para lograr la mayor eficacia, habría quizá que diversificar las fórmulas de cesión que actualmente se contemplan por las administraciones.

Además, se busca determinar las causas de por qué estas viviendas se encuentran desocupadas más tiempo del imprescindible para ponerlas en uso, por primera vez si son nuevas, o para revisar su estado y, en su caso, rehabilitarlas si ya han estado ocupadas antes. Asimismo, el informe realizará recomendaciones para fomentar el mercado del alquiler para las viviendas públicas, y para propiciar que tanto las comunidades autónomas como los ayuntamientos propietarios de viviendas protegidas vacías flexibilicen los requisitos de acceso a las mismas, de modo que pueda ampliarse el número de beneficiarios.

8.7.5. Renuncias a viviendas de promoción pública

Esta Institución ha venido observando un incremento de las renuncias a las viviendas con algún tipo de protección pública por quienes habían resultado adjudicatarios de las mismas. Entre las razones alegadas están las de carácter económico, derivadas de la supresión de ayudas a la adquisición de la vivienda, la denegación de la subrogación en el préstamo por parte de las entidades financieras, la exigencia de unos ingresos mínimos o máximos anuales en la unidad familiar, que la crisis laboral convierte en muy difícil alcanzar, la pérdida de ingresos como consecuencia del desempleo o la incertidumbre económica existente en muchas unidades familiares que supone un freno a proyectos de futuro (12009194, 12027083, entre otras).

Esta es una realidad que necesariamente debe tomarse en consideración por los poderes públicos en el diseño de las políticas de vivienda. Así, por ejemplo, con fecha 30 de octubre de 2012 ha sido aprobado el nuevo Reglamento de adjudicación de viviendas con protección pública afectas a los programas municipales de viviendas de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S. A., en cuyo artículo 10 se recoge la propuesta que le trasladó esta Institución para que se eliminase la imposibilidad a darse de nuevo de alta durante cinco años en el Registro Permanente de Solicitantes de Vivienda, para los adjudicatarios que se ven obligados a renunciar a su vivienda por causas fortuitas (11024550).

Desde otra perspectiva y para intentar atajar las renuncias por que las entidades de crédito no les conceden a los adjudicatarios los préstamos necesarios, se recomendó a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento que adoptase las medidas necesarias, bien aumentando los beneficios a obtener por las entidades de crédito, bien excluyendo algunos de los ya otorgados a éstas, para que en la concesión de los préstamos cualificados no se apliquen criterios estrictamente bancarios, sino también los derivados de la finalidad del Plan de Vivienda, como instrumento este que pretende posibilitar el acceso a un bien social básico de primer orden. En la fecha de elaboración de este informe aún no se ha obtenido respuesta sobre la misma (11011842).

Los adjudicatarios que se ven obligados a renunciar a su vivienda pública también plantean quejas por la demora en la devolución de las aportaciones que entregaron a cuenta para la compra de la misma. Este tipo de quejas son admitidas a trámite por la Institución y en la práctica totalidad de los casos se aducen problemas de liquidez de las empresas públicas correspondientes como la causa de estos retrasos (12009194, 12027083, etc.).

8.7.6. Impacto de la crisis económica en los planes de vivienda

La coyuntura económica y la evolución de los precios de la vivienda están desencadenando un cambio en las actuaciones tradicionales de política de vivienda en nuestro país. Es de esperar que esa nueva orientación se plasme en el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Vivienda, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016.

A lo largo de 2012 –y muy especialmente a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio-, se han suprimido diversas subvenciones y ayudas que se venían concediendo para la adquisición de vivienda, lo que ha provocado importantes perjuicios a los ciudadanos en sus expectativas económicas.

En muchas de las quejas, que por llegar al final del año se encuentran en estudio al cierre del presente informe, se plantea que los tipos de interés que se aplican a operaciones hipotecarias para la adquisición de viviendas protegidas son más gravosos que los que pueden obtenerse en el mercado para viviendas libres. Por otra parte, se ha abierto una investigación con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid con el objeto de solicitar información relativa a los criterios de resolución, a partir de la entrada en vigor del referido real decreto-ley, de los expedientes que solicitaban una ayuda de subsidiación de préstamos por la adquisición de la vivienda con protección pública para venta, debido a que a un número considerable de ciudadanos se les reconoció, con fecha posterior al 15 de julio de 2012, el derecho a obtener las ayudas financieras solicitadas al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (12026817 y 20 más).

Es necesario poner de manifiesto el profundo malestar que trasladan muchos ciudadanos que no acceden a un derecho económico previamente reconocido por falta de disponibilidad presupuestaria. Aunque las administraciones intentan distintas opciones para conseguir financiación, lo cierto es que aún son numerosos los casos de falta de pago de ayudas ya reconocidas, especialmente en comunidades autónomas como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana. Concretamente esta Institución recomendó a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana que se lleve un control previo a cada concesión de ayudas para que no se autoricen gastos, adquieran compromisos, ni reconozcan obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos consignados en los correspondientes programas presupuestarios, y que se haga público el momento en que se agote el crédito o se alcancen los objetivos establecidos. La Consejería se ha mostrado favorable a acoger esta recomendación (11020782).

Por otra parte, se inició una investigación de oficio con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, al presentar queja más de 60 interesados que manifestaban que si esa dirección general hubiera tramitado y resuelto sus respectivos expedientes dentro del plazo de seis meses establecido para ello, se les habría reconocido el cheque vivienda solicitado, antes de que este fuera suprimido. El asunto sigue abierto, en espera de recibir la información solicitada (12028600 y relacionadas).

8.7.7. Renta básica de emancipación de los jóvenes

Desde la entrada en vigor del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (RBE), esta Institución ha recibido más de 3.500 quejas con relación a problemas concretos apreciados por los beneficiarios de la ayuda regulada en dicha disposición. La referida norma fue derogada con efectos del 1 de enero de 2012, pero eso no ha supuesto el final de la recepción de quejas, sino más bien lo contrario. En el año al que alude este informe se han recibido más de 1.800 quejas, un 73 por ciento más que en el año anterior, centradas en la disconformidad con la supresión de la citada ayuda y, sobre todo, en las demoras en el pago de la misma.

Con independencia de la tramitación de las quejas individuales por demora, se consideró oportuno iniciar una investigación de oficio con la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo para conocer, entre otros asuntos, las causas que han producido retrasos en los pagos y las previsiones de regularización de esta situación. La respuesta oficial ofrece una explicación muy detallada sobre los diversos aspectos suscitados por esta Institución.

La principal causa de los retrasos en los pagos es, según la explicación recibida, la insuficiencia de crédito disponible que permita aprobar el gasto necesario para los nuevos expedientes. Si bien desde la entrada en vigor de la RBE en el ejercicio 2008, la previsión presupuestaria había resultado suficiente para la aprobación del gasto y el abono de todos los expedientes, a partir de 2011 ocasionalmente se han producido tensiones en los plazos de ordenación del pago de los nuevos expedientes y ha habido que recurrir a operaciones de recuperación de crédito disponible o incluso ampliar el crédito con cargo a otras partidas del presupuesto o del Fondo de Contingencia. Se informa también que, a finales de 2012, no existe insuficiencia de crédito que produzca retraso en la aprobación del gasto y el abono de las ayudas, quedando pendientes únicamente aquellas que no reúnen los requisitos legales para el cobro de la misma. La previsión es que en 2013 no se produzcan los problemas padecidos con anterioridad en los plazos para la gestión de los expedientes de pago masivo.

También se indica que parte del problema reside en la demora en los plazos de emisión de resoluciones por todas las comunidades y ciudades autónomas, que aunque se ha ido reduciendo se encuentran todavía en una media de 105 días, algo superior al plazo legalmente establecido.

Las incidencias con motivo de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, a consecuencia de que alguna comunidad o ciudad autónoma hubiese resuelto favorablemente la ayuda de la RBE pero no la hubiera comunicado al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma motivaron que esta Institución se interesara por el asunto. La respuesta oficial en este punto considera válidamente comunicadas, en la fecha en que se produce el primer envío, todas las resoluciones que han sido objeto de algún rechazo por problemas de formato o errores. Según el último dato disponible existen 1.226 identificadores de resolución en esta situación.

En el inicio de las actuaciones, esta Institución también inquirió sobre las previsiones para el control de eventuales cobros indebidos, dado que ha recibido un considerable número de quejas que muestran su disconformidad con la reclamación de cobros indebidos que a veces superan el límite por cuantías mínimas y no previsibles hasta la finalización del ejercicio. Según se indica, son las comunidades autónomas las que deben colaborar con el ministerio, ya que el procedimiento de reintegro es de competencia exclusiva del organismo autonómico que inicialmente reconoce el derecho, aunque los importes objeto de reintegro deben acabar en las cuentas de la Administración General del Estado. La Administración estima que, en un contexto de crisis económica como el actual, el rigor en la recuperación de ingresos indebidamente percibidos resulta inexcusable.

Por último, se recabó información sobre el estado de solicitudes y resoluciones positivas por comunidades y ciudades autónomas a 30 de noviembre de 2012. Por su valor altamente ilustrativo, se incluye en el presente informe el cuadro aportado a partir de los datos facilitados por la aplicación oficial proporcionada por el ministerio para la tramitación y emisión de resoluciones (SIRABE). No obstante, debe tenerse en cuenta que Andalucía, Asturias, Castilla y León, la Comunitat Valenciana y Galicia utilizan aplicaciones de gestión propias, por lo que sus resoluciones son transmitidas en tiempo real al Ministerio de Fomento y cabe que exista un cierto desfase temporal (12247053).

Estado de tramitación de las solicitudes de renta de emancipación, según datos facilitados por el Ministerio de Fomento, a 30 de noviembre de 2012				
Comunidades y Ciudades Autónomas	**Solicitudes totales**	**Resueltas definitivas**	**Resueltas positivas**	**Resueltas enviadas al Ministerio**
Madrid	107.173	105.594	83.621	83.399
Cataluña	95.587	94.443	87.982	86.851
Andalucía	68.602	68.602	58.905	58.905
Comunitat Valenciana	43.034	41.630	33.681	31.235
Castilla y León	40.820	40.512	34.731	33.230
Galicia	39.842	39.842	28.193	28.193
Castilla-La Mancha	27.856	27.462	20.833	20.785
Asturias	27.622	15.630	12.715	12.715
Canarias	24.932	21.509	18.897	18.856
Aragón	20.549	20.303	16.715	16.694
País Vasco	19.843	19.745	16.339	16.295
Baleares	12.958	12.750	11.873	11.830
Navarra	10.133	10.114	9.025	8.988
Extremadura	9.905	9.831	9.000	8.982
Murcia	8.211	8.080	6.770	6.759
Cantabria	4.589	4.575	4.050	4.047
La Rioja	3.246	3.180	2.964	2.960
Melilla	1.206	1.198	904	900
Ceuta	678	678	593	590
TOTAL	**566.786**	**545.678**	**457.791**	**452.214**

8.7.8. Otros temas de interés

La Sociedad Pública de Alquiler, en respuesta a una investigación de oficio sobre la modificación unilateral de los contratos de intermediación y gestión de vivienda para su arrendamiento, se limitó a indicar que corresponde a los tribunales determinar si tal actuación resulta injusta. Esta Institución no puede compartir tan peculiar interpretación de la justicia, que entre otras cosas obvia el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho, al tiempo que reiteró a dicha sociedad sus dudas acerca de que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se estuvieran produciendo las circunstancias excepcionales exigibles para que la modificación unilateral de los contratos pudiera considerarse válida.

Con independencia de lo anterior, tras el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, que aprobó un plan de disolución y liquidación de la citada sociedad, esta Institución inició una investigación con el Ministerio de Fomento, a fin de conocer los efectos de la disolución sobre los contratos en vigor y sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Sociedad Pública de Alquiler. La Administración señala en su respuesta que los efectos sobre los contratos de arrendamiento suscritos entre propietarios e inquilinos mantendrán su vigencia, y que se procederá a una resolución de los contratos de intermediación suscritos entre propietarios y la Sociedad, posibilidad esta expresamente estipulada en el contrato. La investigación continúa abierta (11019716).

Respecto de la gestión de los cambios o permutas de viviendas de promoción pública, y atendiendo a las recomendaciones que en su día se formularon, el pasado 23 de abril se aprobó la Resolución 13/2012, del Director Gerente del Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen las normas de procedimiento y requisitos para la concesión de cambios de viviendas adjudicadas en régimen de arrendamiento por el citado Instituto (11009422).

Por otra parte, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid ha comunicado la aceptación de la recomendación que esta Institución le había formulado sobre la aprobación de una norma para establecer una regulación más detallada de las condiciones mínimas en la construcción y distribución interior de las viviendas reservadas a personas discapacitadas. **La Institución permanecerá a la espera de las modificaciones normativas que la Administración se ha comprometido a llevar a cabo para facilitar la accesibilidad universal en el ámbito de la vivienda** (10032652).

8.8. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Conviene iniciar este epígrafe indicando que en muchas de las situaciones planteadas de forma individual no se puede dar satisfacción directa a lo que solicitan los interesados, habitualmente una ayuda económica, el acceso urgente a un recurso social o a una vivienda, aunque se les orienta hacia los organismos que pueden atender su solicitud en la medida de sus posibilidades.

Se han incrementado las quejas relativas a las prestaciones sociales, en especial las que afectan a las rentas mínimas reguladas por las comunidades autónomas. Desde la Institución se estudian las posibles demoras o errores de las administraciones en la valoración, concesión y pago de las mismas. Así, algunos solicitantes del Salario Social Básico del Principado de Asturias se dirigieron a esta Institución poniendo de manifiesto errores en la apreciación de sus ingresos que, tras la oportuna revisión instada por esta Institución, se subsanaron pudiendo acceder a dicha prestación en las cuantías que les correspondían (11019235, 11023342 y 12010996).

Son varias las comunidades autónomas que se están encontrando con dificultades a la hora de resolver las solicitudes de rentas mínimas. Tal es el caso de la Comunidad de Madrid, con la Renta Mínima de Inserción; la Comunitat Valenciana con la Renta Garantizada de Ciudadanía o Andalucía, con el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Existen varias investigaciones abiertas al respecto (12009369, 12016769-01, 12255658, etc.).

En el caso del País Vasco, desde la entrada en vigor de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, la competencia para la tramitación y resolución de la Renta de Garantía de Ingresos ha pasado de las diputaciones forales al Servicio Vasco de Empleo. Esta Institución ha solicitado información sobre las incidencias que se puedan estar produciendo con el cambio de gestión (12007340).

También se recibió un número considerable de quejas indicando que en 2012 no se había convocado la Orden reguladora de las ayudas de emergencia social en Castilla-La Mancha. La Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales informó de que la convocatoria se encontraba en su última fase de preparación y que la cuantía destinada a estas ayudas se incrementaría un 18 por ciento con respecto a 2011 (12004503 y relacionadas).

Al tenerse conocimiento de los nuevos planteamientos terapéuticos en la atención de pacientes drogodependientes, que podría implicar el cierre de centros y pisos tutelados, se

solicitó información a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. La respuesta se recibió en los últimos días de 2012 y de la valoración que merezca se dará cuenta en el próximo informe anual (12005536).

Al igual que en otros ámbitos, la demora en el pago de subvenciones concedidas a asociaciones u otras entidades está acarreando muchos problemas para la viabilidad de diversos centros. Es el caso de la Casa de Acogida "Veritas" de Alicante, un centro residencial que cubre de forma integral las necesidades de la población afectadas por VIH en riesgo de exclusión. Al tenerse conocimiento de que su continuidad corría peligro por las cantidades que se le adeudaban por parte de la Administración, se iniciaron actuaciones con la Consejería de Sanidad de la Comunitat Valenciana. La respuesta recibida indica que, en atención a la importante labor que asume el centro, se le abonaron la mayor parte de las cantidades debidas correspondientes a 2011, y está trabajándose para girar el 40 por ciento de las cantidades correspondientes a 2012. Esta información es muy expresiva de la precariedad con la que muchos recursos deben programar sus proyectos y actividades y dice bastante a favor de su capacidad de subsistir en condiciones financieras tan adversas (12027497).

La situación de exclusión de una persona inmigrante, que sufrió una hemiplejia, carecía de permiso de residencia y de tarjeta sanitaria, encontrándose con diversas dificultades para poder acreditar su identidad, motivó las actuaciones de esta Institución dirigidas a que los organismos competentes, Ayuntamiento de Vigo y Servicio Gallego de Salud, le proporcionasen los recursos y ayudas que su situación pueda requerir (12025731).

La Institución también intervino en el caso de una menor, diagnosticada de un tumor cerebral y que estaba recibiendo tratamiento médico. Su familia vivía en una furgoneta en un poblado marginal, al haber sido desalojados de la vivienda que tenían en el mismo poblado y se encontraban pendientes de realojo. Tras la intervención de esta Institución, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia y el Ayuntamiento de Madrid comunicaron que la familia ya estaba realojada y se realizaba un estrecho seguimiento del caso (12024585).

No puede concluir este epígrafe sin aludir al enorme impacto que la crisis económica está teniendo sobre la infancia. La falta de trabajo de los progenitores o los desahucios no son problemas económicos abstractos, conllevan, por ejemplo, un deterioro del ambiente familiar y el empobrecimiento de la calidad de su alimentación. De acuerdo con los datos del último informe de UNICEF "La infancia en España", la pobreza infantil, estabilizada durante años en torno a la ya elevada cifra del 24 por ciento de la población menor de edad, se incrementó de 2009 a 2010 del 23,7 por ciento al 26,2 por ciento. Se calcula que la cifra de menores de 18 años que viven en hogares que están por debajo del umbral de la pobreza supera los dos millones de niños. En la misma línea, el "Observatorio social de España sobre el impacto de la crisis en las familias y en la infancia", publicado en noviembre de 2012, estima que la pobreza infantil se incrementó en un 45 por ciento desde 2007.

Esta Institución no puede dejar de alertar sobre la necesidad de establecer ciertos límites a la contención del gasto social, a fin de no poner en peligro a los más vulnerables e indefensos. Coincide plenamente, pues, con la recomendación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas dirigió a nuestro país en junio de 2012:

> El Comité recomienda al Estado parte que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados.

9. SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

9.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las discrepancias relativas a las diversas prestaciones establecidas son la primera causa de queja, hasta el punto que suponen más del 80 por ciento del total de las quejas encuadrables bajo la rúbrica "Seguridad social"; situación que también se repite cuando se examinan las cifras de admisión y no admisión. La variedad de prestaciones existentes, tanto contributivas como no contributivas, el hecho de que en la mayoría de los casos su percepción resulte vital –y dada la actual situación económica más vital si cabe- para las economías familiares de los ciudadanos que las perciben, así como las muy frecuentes modificaciones normativas que inciden en la determinación de quien tiene derecho a la prestación y bajo qué condiciones, explican con claridad esta circunstancia. A mucha mayor distancia, son también relevantes en número las quejas relacionadas con problemas de cotización y recaudación, especialmente las referidas a procedimientos ejecutivos y cobros indebidos, así como las que se centran en cuestiones de afiliación, altas y bajas a los diversos regímenes de la Seguridad Social.

Junto a todo ello, el examen de conjunto de las quejas pone también de manifiesto que los ciudadanos que se dirigen a la Institución, con frecuencia, siguen con desasosiego las sucesivas modificaciones legales y normativas que se suceden en este ámbito y estiman inadecuado, cuando no ilegítimo, que puedan restringirse derechos antes reconocidos o reducirse los períodos de cobertura, sobre todo cuando estos tienen su base en una cotización previa que los ciudadanos han satisfecho cumplidamente.

Las principales causas de inadmisión a trámite en 2012 en términos cuantitativos son las siguientes: no apreciarse indicios de irregularidad administrativa; plantearse cuestiones sobre las que la Institución ya ha llevado a cabo investigaciones y que, por tanto, no requieren nuevas actuaciones para informar al ciudadano de las posibilidades que existen de que su pretensión tenga o no acogida; la falta de respuesta por parte de los interesados a solicitudes de datos complementarios, necesarios para el estudio de su caso; o el planteamiento prematuro de quejas, cuando ni tan siquiera hay actuación administrativa o esta se ha iniciado muy poco tiempo antes de presentar la queja.

En atención al régimen de competencias existente en seguridad social, las admisiones están muy concentradas en organismos de la Administración General del Estado. De hecho, el Servicio Público de Empleo Estatal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y, algo más distanciada, la Tesorería General de la Seguridad Social, suman casi el 90 por ciento de las admisiones del 2012 en esta materia. No obstante, ha de señalarse que no es infrecuente, sobre todo para la emisión de recomendaciones sobre modificación legislativa, que las actuaciones se tramiten con secretarías de Estado o directamente con los titulares de departamentos ministeriales. La actitud general de los 17 organismos, pertenecientes a 4 administraciones, con los que se han seguido actuaciones ha sido de franca colaboración. La emisión de requerimientos por falta de respuesta a las solicitudes cursadas es poco significativa; de hecho, en todo el año sólo fue necesario formular un segundo requerimiento.

Atendiendo a los resultados de las investigaciones, se aprecia una situación de equilibrio entre las que finalizan con la constatación de una actuación correcta por parte de la Administración y aquellas en las que la Administración reconoce, y en la mayoría de la ocasiones subsana, la actuación irregular advertida. En una síntesis muy cerrada, cabe estimar que los organismos gestores no suelen plantear problemas para reconocer los errores individuales que puedan cometer. Existe en este ámbito, por así decirlo, una mayor cultura del reconocimiento del error que en otros órganos de las administraciones públicas. Incluso en determinados organismos —y es justo destacar al Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo Estatal— se aprecia una loable actitud para transmitir al conjunto

de la organización, que en la mayoría de los casos tiene una red de alcance nacional, los errores y disfunciones detectados, de modo que no se reproduzcan en perjuicio de otros ciudadanos. Los planteamientos de alcance general, vinculados a propuestas de modificación normativa, suelen tener una tramitación más compleja, y no es infrecuente que la aceptación de los criterios de la Administración no sea completa o, en otros casos, requiera de actuaciones muy dilatadas.

Descendiendo a temas más concretos, pueden citarse como asuntos de especial relevancia los relacionados con el Régimen Especial de Empleados de Hogar, las actuaciones respecto de la Renta Activa de Inserción (RAI), las discrepancias de los ciudadanos con procedimientos de recaudación ejecutiva o los problemas con los convenios internacionales de Seguridad Social.

En cuanto al empleo, la actual situación en España tiene un reflejo directo en el volumen de quejas planteadas en el año 2012, ante esta Institución. Las quejas abarcan aspectos diversos entre los que con un carácter más general cabe destacar el desacuerdo expresado por un considerable número de ciudadanos y, asimismo, por diversos sindicatos representativos de los intereses de los trabajadores, en relación con las medidas adoptadas en materia laboral, a través del Real Decreto ley 3/2012 y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En el apartado correspondiente de este informe se da cuenta de la resolución adoptada en su momento y de las razones que fundamentaron la decisión de no interponer los recursos de inconstitucionalidad solicitados frente a estas normas. No obstante, conviene dejar aquí constancia expresa del considerable volumen de quejas recibidas que evidencian la preocupación que ha suscitado entre los ciudadanos la limitación o restricción de derechos tradicionales en nuestro sistema de relaciones laborales y las consecuencias que, al menos en el corto plazo, tales decisiones han tenido para el empleo.

Como también cabía suponer, muchas de las quejas recibidas a lo largo de 2012 hacen referencia a relaciones laborales de ámbito privado, en las que la intervención de la institución del Defensor del Pueblo debe limitarse a informar a los interesados de la vía idónea para atender a sus reclamaciones y, en su caso, a supervisar que la actuación de los distintos organismos públicos competentes en materia de empleo e inspección de trabajo se lleve a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con la diligencia y celeridad que las situaciones planteadas requieran. En una situación de crisis económica como la actual, y a pesar de las restricciones presupuestarias a que obliga la corrección del déficit público, se hace necesario potenciar la actividad de estos servicios para atender al incremento de demanda que la situación del mercado laboral conlleva.

9.2. SEGURIDAD SOCIAL

9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

La disposición adicional trigésima novena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social, ha procedido, con efectos de 1 de enero de 2012, a la integración del Régimen Especial de Empleados de Hogar dentro del Régimen General. Debe saludarse este nuevo paso en la homogeneización de la regulación de los distintos regímenes, que debería culminar en una equiparación con la acción protectora del Régimen General, tal como viene demandando esta Institución desde el año 1983.

Desde la aprobación de dicha ley esta Institución ha recibido un significativo número de quejas, concentradas esencialmente en dos cuestiones: 1) problemas de gestión, especialmente para personas mayores, que suponen los nuevos trámites de cotización y especialmente cuando los empleados de hogar no perciben una cuantía idéntica cada mes, al

variar el número de horas que prestan sus servicios; y 2) discrepancias con el hecho de que la reducción de las cotizaciones previstas sea de aplicación exclusiva para las nuevas altas en el Régimen General, y no se apliquen también para las relaciones laborales de la misma naturaleza que ya estaban en alta en el régimen especial ahora extinguido. Ello llevó a iniciar actuaciones con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y, en último término, con la ministra de Empleo y Seguridad Social.

De la información proporcionada se deduce que el citado ministerio estimaba aconsejable abordar una modificación normativa que paliase los aspectos menos favorables de la integración, siempre teniendo en cuenta las propuestas que pudieran formularse en la Comisión Parlamentaria de seguimiento del Pacto de Toledo. De hecho, el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, ha adoptado una serie de medidas en esa línea, como la simplificación de las bases de cotización y que pueda pactarse en contrato que la responsabilidad directa de la afiliación, altas y bajas y la cotización pase a ser de cuenta del trabajador, cuando preste servicios por tiempo inferior a 60 horas mensuales por hogar familiar, quedando el empleador como responsable subsidiario de estas obligaciones.

Con relación a la reducción temporal del 20 por ciento en las cotizaciones a la Seguridad Social, el citado ministerio no comparte el criterio de esta Institución, por estimar que por su elevado coste podría llegar a condicionar los incentivos pretendidos y la propia finalidad de los mismos.

Al margen de lo anterior, también se han iniciado actuaciones, en espera de respuesta al cierre del presente informe, con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en torno a la posibilidad de que las cotizaciones del empleador puedan deducirse de la base imponible en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (12000384 y relacionadas).

Pasando a otra cuestión, la importancia que para los interesados tiene la correcta consignación de sus cotizaciones a efectos de un eventual reconocimiento del derecho a prestaciones, determina que se dirijan a la Institución con el objeto de subsanar demoras en la emisión del correspondiente informe de vida laboral, o posibles errores u omisiones en su contenido. En la mayoría de los supuestos se ha constatado que la información oficial resultaba correcta. No obstante, algunas investigaciones han permitido que la Tesorería General de la Seguridad Social subsanase errores, como el cometido en el caso de una empleada de hogar a quien finalmente se le reconocieron sus cotizaciones, tras adjuntar los correspondientes boletines y comprobarse la fecha en que el empleador cursó la baja (12012144).

Toda resolución administrativa que limite derechos subjetivos o intereses legítimos debe estar, por expresa previsión legal, debidamente motivada. Esta Institución supervisa la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social cuando se aprecia carencia o deficiencias de motivación. Dicho organismo ha corregido su actuación en varios casos, si bien otras investigaciones siguen en curso (11023673 y 12013292)[*].

Debe dejarse también constancia de la discrepancia expuesta por un significativo número de ciudadanos por la exclusión del ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social de los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas. Los comparecientes fundamentaban su petición en la posible vulneración del principio de igualdad ante la ley al producirse, a su juicio, una discriminación con el colectivo de titulados académicos que participan en programas de formación, prácticas, colaboración o especialización, los cuales figuran incluidos en dicho régimen en virtud del Real Decreto

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

1493/2011, de 24 de octubre. En otras quejas sobre esta cuestión también se solicitaba que se eliminara el límite máximo de dos años fijado en el cómputo de cotización por los períodos de formación realizados, para aquellas personas que encontrándose en la situación objeto de regulación en esta norma antes de su entrada en vigor, se acogieran a la posibilidad de suscribir un convenio especial.

Respecto a la primera cuestión ha de indicarse que las dos situaciones expuestas no resultan equiparables; dado que en el caso de estudiantes universitarios la realización de prácticas académicas tiene como finalidad primordial la formación integral del alumno, mientras que las ayudas dirigidas a titulados académicos que cuentan ya con el correspondiente título y participan en programas de formación, implica la realización de unas tareas en régimen de prestación de servicios supeditadas a la normativa laboral, para la que se establece la obligada cotización a la Seguridad Social como contratos formativos.

También debe recordarse, ya sobre las dos cuestiones planteadas por las quejas, que la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la configuración legal del derecho a la Seguridad Social, que otorga al legislador libertad para modular la acción protectora del sistema y permite que, a través de cambios normativos, se ofrezca un tratamiento desigual a lo largo del tiempo, sin que quepa exigir que todas las situaciones con algún grado de similitud deban recibir un tratamiento legal idéntico (12006771 y relacionadas).

9.2.2. Cotización y recaudación

En el curso del presente año se recibió una petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria sexta del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En concreto se cuestionaba la eliminación de una serie de bonificaciones en la cuota a la Seguridad Social durante la vigencia de un contrato que se suscribió cuando dichas bonificaciones eran aplicables, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica, recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución española. **Los razonamientos por los que en este asunto no se consideró necesario hacer uso de la legitimación reconocida a esta Institución para acudir ante el Tribunal Constitucional figuran íntegramente en el apartado de resoluciones del presente informe** (12030830).

Por otra parte, en 2012 se realizó una investigación general ante la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de conocer el estado de adaptación de dicho organismo a la normativa de acceso electrónico de los ciudadanos y a las exigencias del Reglamento General de Recaudación. En la contestación recibida se realiza un pormenorizado análisis de los avances registrados en este campo: se hace referencia a la domiciliación en cuenta para el pago de cuotas, a la universalización del sistema de remisión electrónica de datos (sistema RED) y a la incorporación de 36 servicios de la Tesorería a la sede electrónica de la Seguridad Social. También se señala que están en proceso de implantación las notificaciones electrónicas y el registro electrónico de apoderamientos, así como que hay previstos, a más largo plazo, otros proyectos, como el denominado CRETA, que pretende simplificar a los usuarios la gestión del cálculo de las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores (12003441).

Son numerosas las quejas recibidas respecto a posibles irregularidades en la tramitación de procedimientos recaudatorios seguidos por las diferentes direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. Los afectados plantean diferentes cuestiones, fundamentalmente por el importe de cuotas reclamadas, el alcance de las

providencias de apremio, la procedencia de las diligencias de embargo de bienes, los excesos en las cantidades embargadas o por posibles defectos en las notificaciones practicadas.

Las investigaciones realizadas han permitido apreciar que, en la mayoría de los supuestos, el Servicio Común de la Seguridad Social actúa conforme a las previsiones del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, y en caso contrario, subsana las deficiencias detectadas tras el inicio de la correspondiente investigación por parte de esta Institución. A título de ejemplo, cabe citar que tras comprobarse el pago de una deuda y la existencia de un error en su notificación, se devolvieron a la viuda de un ciudadano las cuotas ingresadas con posterioridad a los efectos de la incapacidad permanente, anulándose las providencias de apremio ya cargadas en vía ejecutiva. Otras actuaciones han permitido que la Tesorería General de la Seguridad Social devuelva cantidades embargadas en procedimientos de apremio sobre pensiones de jubilación, por exceder su cuantía del nivel mínimo de subsistencia, o bien por no respetar el límite máximo fijado en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El Defensor del Pueblo está investigando también el embargo de cantidades que pudieran provenir de la Renta de Garantía de Ingresos reconocida por el Gobierno Vasco, así como la posible vulneración de la normativa de protección de datos, por haber divulgado una Unidad de Recaudación Ejecutiva el número de teléfono móvil de un particular a los participantes en una subasta de maquinaria (11018233 y 12008349; 12014921, 12031723 y 12032395).

La Tesorería General de la Seguridad Social procedió al embargo de la cuenta corriente de un ciudadano, a consecuencia de una resolución de cobro indebido de la prestación por desempleo, que no fue comunicada al domicilio que el interesado consignó a efectos de notificaciones. Dado que la notificación efectuada a domicilio distinto del consignado para tal fin debe conllevar la nulidad de las actuaciones y el inicio de nuevo expediente, tras la intervención de esta Institución, la Administración procedió a anular el procedimiento de reclamación de cantidades, iniciando uno nuevo y paralizándose, en consecuencia, la vía ejecutiva (11021327).

9.2.3. Prestaciones por incapacidad

Como en años anteriores, un relevante número de quejas reclaman la revisión de las resoluciones adoptadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en las que se acuerda el alta médica de una previa situación de incapacidad temporal o se deniega el reconocimiento de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados. Los afectados se lamentan de tener que reincorporarse a sus puestos de trabajo pese a persistir sus dolencias, y exponen que su estado de salud les dificulta o impide el normal desarrollo de su actividad profesional, en contra del criterio emitido por los correspondientes equipos médicos de valoración. La labor de supervisión de esta Institución en esta materia se encuentra dificultada por el hecho de que tales dolencias han de ser puestas en relación con la profesión ejercida, a partir de la valoración conjunta del informe médico de síntesis. Lo anterior no obsta para que se lleve a cabo un detenido análisis de cada una de las situaciones planteadas y se solicite a los comparecientes datos objetivos o cualquier otro documento que facilite una revisión del asunto, todo ello sin perjuicio de informarles de los mecanismos de impugnación existentes en vía administrativa o judicial.

Debe hacerse mención a una actuación ante el Instituto Nacional de la Salud, todavía en curso, referente a la información que los facultativos ofrecen en las revisiones médicas, la conveniencia de que entreguen a los interesados copia del informe elaborado o de las exploraciones realizadas, así como la debida motivación de las resoluciones de alta. También se encuentra pendiente una investigación sobre el contenido de un telegrama de citación a una revisión médica en Málaga, por divulgar información sobre el estado de salud de la persona a la que iba dirigido y otorgar un breve plazo de personación de imposible cumplimiento. Otra actuación ante la citada entidad gestora permitió detectar una errónea grabación informática en

un procedimiento de incapacidad seguido en Alicante, que supuso la revisión de oficio del procedimiento y dotó de plenos efectos la baja médica del compareciente, por lo que percibió el subsidio correspondiente a esa incapacidad temporal con efectos retroactivos (12010843, 12012535 y 12013030).

Por diversas investigaciones se viene observando la existencia de un desfase temporal entre la fecha de la resolución denegatoria de incapacidad, que obliga a los interesados a su inmediata incorporación al puesto de trabajo, y su efectiva notificación. La consecuencia práctica de todo ello es que el trabajador no perciba prestación por incapacidad temporal, extinguida desde la fecha de efectos de la resolución, ni tampoco el correspondiente salario, al no haber tenido conocimiento de que debe retomar su actividad laboral. Las graves consecuencias económicas que tal disfunción ocasionaba a los ciudadanos, por causas ajenas a su voluntad, determinaron el inicio de actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ya reflejadas en anteriores informes anuales. **En el presente año se formuló una nueva recomendación con el objeto de evitar tiempos muertos entre el final de la incapacidad y la reincorporación del trabajador a su puesto, a través de una adecuada coordinación de la comunicación de alta.** Como solución a esta situación, la referida entidad gestora venía abonando una cantidad equivalente al subsidio de incapacidad temporal durante el período entre ambas fechas. Sin embargo, en su última comunicación, afirma que ha abandonado esta práctica administrativa, acogiéndose a una interpretación jurisprudencial que desvincula de forma absoluta los efectos de un acto administrativo de su conocimiento por los interesados.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social señala que, por tal motivo, sólo puede impartir instrucciones a las direcciones provinciales para que se preste especial atención a la puesta a disposición de Correos de este tipo de resoluciones, con carácter inmediato, lo que compagina con la práctica de emitir mensajes de texto SMS a aquellos trabajadores que facilitan un número móvil de contacto, a los que se informa del contenido de la resolución tan pronto se firma por el director provincial competente. No obstante, continúan recibiéndose quejas de interesados en las que se aprecia que el problema expuesto no ha quedado definitivamente resuelto, por lo que proseguirá la investigación ante el citado organismo (11021590).

9.2.4. Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo

La información contradictoria obtenida en un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social de Murcia, proveniente de dos funcionarios de la misma oficina, en cuanto a la posibilidad de acceder a la prestación de maternidad y ejercitar la opción a favor del padre en los supuestos de fallecimiento del feto en la semana 38 de gestación, dio lugar a que se iniciase una actuación con el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dicho organismo impartió instrucciones a la Dirección Provincial en Murcia para que se reconociera el subsidio y homogeneizara la información proporcionada y la gestión de la prestación (12001264).

9.2.5. Pensiones de jubilación

Continúan siendo relevantes las reclamaciones formuladas relativas a resoluciones por las que se deniega a los particulares el reconocimiento de su derecho a pensión de jubilación, por no alcanzar el período mínimo de cotización legalmente exigido, en algunas ocasiones por desconocimiento de la falta de cotización efectuada en su momento por el empresario para el que desempeñaron su trabajo. En estos supuestos no hay una irregularidad administrativa que esta Institución pueda intentar reconducir, sin perjuicio de lo cual se informa a los comparecientes de la posible

responsabilidad en que pudiera haber incurrido el empresario, por el incumplimiento de su obligación de efectuar el alta o el ingreso de cuotas a la Seguridad Social y de las vías de recurso a las que pueden acudir en defensa de sus intereses.

Otro tanto ocurre con el no reconocimiento de prestaciones de jubilación por no hallarse los interesados al corriente en el pago de cotizaciones u otras obligaciones con la Seguridad Social. En la mayor parte de los casos, los afectados alegan la imposibilidad de afrontar dicho pago a causa de la difícil situación económica por la que atraviesan, por lo que se les informa de la posibilidad de solicitar un aplazamiento, como única vía para dar solución a su problema.

En este mismo ámbito se han detectado disfunciones en la información previa sobre jubilación requerida por los interesados a las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Barcelona y Cantabria, con el fin de evaluar la posibilidad de prolongar su vida laboral. Tales solicitudes coincidieron con el cambio legislativo operado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que modifica aspectos sustanciales de la pensión de jubilación con efectos de 1 de enero de 2013, por lo que esos organismos les indicaron que no resultaba posible su tramitación hasta que estuviera operativo el programa informático para la aplicación de dicha norma legal. Las actuaciones con el Instituto Nacional de la Seguridad Social pretenden evaluar el grado de implantación del citado operativo informático hasta la definitiva normalización de este servicio (12013292 y 12024416).

En una actuación que afectaba a un ciudadano que, en su día, estuvo afiliado a la Previsión Sanitaria Nacional y tenía problemas para el pleno reconocimiento de la prestación de jubilación que le correspondía, se logró que el Instituto Nacional de la Seguridad Social revisara de oficio la pensión que tenía reconocida. Al cierre de este informe el expediente está pendiente de aclarar si el reconocimiento de la prestación se ha hecho con efectos retroactivos al momento de la solicitud del interesado, en marzo de 2006 (11024450).

Debe dejarse igualmente constancia de que **el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, deja sin efecto la actualización de las pensiones para el ejercicio 2012 y suspende su revalorización, en función del correspondiente índice de precios de consumo, en los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social y en la Ley de Clases Pasivas del Estado, para el ejercicio 2013.** Desde la publicación de la referida norma, numerosos ciudadanos se han dirigido a la Institución poniendo de manifiesto su disconformidad con tal decisión. También han sido varias las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad recibidas sobre el mismo asunto. Dichas solicitudes se encuentran en estudio al cierre del presente informe, dado que plazo de interposición finaliza el 1 de marzo de 2013 (12276373, 12276633, 12284439 y relacionadas).

Para concluir este epígrafe, puede referirse el problema planteado con la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Navarra, quien comunicó un procedimiento para la revisión del complemento por mínimos y del reintegro de prestaciones indebidas de la pensión de viudedad, por superar los ingresos los límites previstos en la Ley de Presupuestos. Los ingresos computados eran una subvención para la rehabilitación de la vivienda habitual concedida por el Gobierno de Navarra, por lo que debía excluirse esa cantidad del cómputo del citado límite. Aun cuando la interesada no presentó reclamación previa la citada entidad gestora, a la vista de las alegaciones formuladas por esta Institución y la información fiscal que proporcionó la Hacienda Foral de Navarra, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social acordó la revisión de oficio del procedimiento (11021873).

9.2.6. Desempleo

9.2.6.1. Problemas con las citas previas

En el informe correspondiente al año 2011 se señaló que esta Institución verificaría el correcto funcionamiento de las medidas adoptadas para la mejora del sistema de cita previa, implantado para solicitar las diversas prestaciones por desempleo.

Durante 2012 se han registrado diversas incidencias relacionadas con el teléfono de atención de ese Servicio Público de Empleo Estatal y con la página web habilitada para realizar las mismas gestiones, que quedó temporalmente inoperativa. También se han recibido quejas de diversos ciudadanos, que planteaban su preocupación por haber recibido citas en fechas posteriores a la de cumplimiento del plazo legalmente previsto para efectuar la correspondiente solicitud de prestaciones.

A este respecto, la entidad gestora reconoce que, aun cuando el sistema se diseñó para dar cita en un plazo máximo de 5 días, durante el período vacacional y en momentos de incremento puntual de la carga de trabajo, el servicio se desborda. En esas situaciones se incrementa el número de citas diarias y se aumenta el número de días hasta la cita, con un límite de 11 días hábiles. No obstante, la información oficial asegura que la fecha que se tiene en cuenta para entender si la solicitud se realiza dentro del plazo, es aquella en la que se solicita la cita previa. También se indica que para garantizar los derechos de los ciudadanos es posible obtener, a través de la página web del Servicio Público de Empleo Estatal, un resguardo con el que acreditar el día y la hora en que intentó obtener cita previa, que será el determinante para el reconocimiento de las prestaciones y subsidios.

En la información proporcionada no se alude a las incidencias en el teléfono de atención de ese servicio, por lo que continuarán las actuaciones sobre tal aspecto y sobre el proceso de implantación del nuevo resguardo emitido vía internet (12012505, entre otras).

Como ejemplo de la rigidez excesiva, en ocasiones, del sistema de cita previa, puede señalarse el caso concreto de una ciudadana que acudió a su cita con 10 minutos de retraso, al haber acudido previamente a consulta médica por padecer un proceso gripal, aportando el justificante médico. Al explicar el motivo de su leve retraso y que era el último día para solicitar la reanudación de la prestación, la funcionaria se negó a tramitar su solicitud. Solicitada nueva cita se le reconoció la prestación, estimándose consumidos 20 días de la prestación. Planteado el asunto por esta Institución al Servicio Público de Empleo Estatal, este indicó que la Dirección Provincial de Madrid revisaría el expediente de la interesada y no consideraría la solicitud de reanudación como presentada fuera de plazo (12003609).

9.2.6.2. Prestaciones y subsidios

Esta Institución inició actuaciones en el año 2010, respecto al criterio que mantenía el Servicio Público de Empleo Estatal sobre la acreditación de responsabilidades familiares para el reconocimiento o denegación del subsidio por desempleo, cuando los interesados mantuvieran una unión de hecho. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social estimaba que no cabe incluir en la consideración de responsabilidad familiar a la pareja de hecho, atendiendo a la doctrina jurisprudencial que diferencia claramente entre ambos vínculos.

Sin embargo, al tenerse conocimiento de la denegación del subsidio por desempleo, por tener en cuenta los ingresos de la pareja de hecho, se solicitó información respecto de la modificación del criterio expuesto. La entidad gestora mantiene que el criterio continúa vigente. No obstante, cuando la unidad familiar incluye hijos comunes menores de 26 años, mayores discapacitados, o menores acogidos por ambos, el solicitante deberá tener a cargo a alguno de

los hijos comunes o menores acogidos. En este supuesto, la renta se calculará incluyendo los ingresos de todos los miembros. Ello se debe a que, a efectos de acreditar responsabilidades familiares, lo decisivo no es la convivencia sino la dependencia económica, y debe demostrarse que se sostiene económicamente al hijo (12012393 y 12020652).

En agosto de 2012 finalizaba el plazo para poder solicitar las ayudas previstas en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Los medios de comunicación informaron de que el Gobierno no tenía previsto aprobar otra prórroga, lo que ocasionó la recepción de numerosas quejas. **Finalmente, se publicó el Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorrogaba otros seis meses el citado programa** (12016619, entre otras).

Como consecuencia de la nueva regulación, muchas personas afectadas se dirigieron a esta Institución debido a la demora en la resolución de la concesión o denegación de la ayuda durante el período de transición o por la incompatibilidad en percibir la ayuda del Programa de recualificación profesional (PREPARA) si ya había disfrutado del Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI). A la vista de todo ello, esta Institución solicitó información general a la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal para determinar las principales dificultades existentes. La investigación se encuentra en trámite al cierre del presente informe. En cualquier caso, esta Institución, consciente de la situación que afecta a los desempleados que agotan todas las prestaciones y subsidios, realizará un seguimiento de las medidas que se adopten cuando finalice la presente prórroga, en febrero de 2013 (12017681 y relacionadas).

Aun cuando en el año 2011 el Servicio Público de Empleo informó de la adopción de distintas medidas, tendentes a solucionar los retrasos en el reconocimiento de las prestaciones derivadas de expedientes de regulación de empleo (ERE), siguen siendo frecuentes las quejas sobre este asunto, fundamentalmente en Madrid y Barcelona, y en especial en ERE temporales, por lo que se están realizando actuaciones para conocer el alcance de dicho problema (12015483, 12016004, etc.).

El procedimiento establecido en los supuestos de expedientes de regulación de empleo es que la empresa comunica, a mes vencido, al Servicio Público de Empleo Estatal los días en los que ha aplicado la suspensión. Siempre que dicha comunicación llegue con la suficiente antelación, el abono de dichos días se realiza en la nómina del mes siguiente a la que corresponden y, una vez formulada la solicitud inicial, no es necesario realizar una nueva solicitud cada mes. En este año se han constatado retrasos en el pago de las prestaciones, debido, por un lado, a la complejidad de los propios ERE y, por otro, a la tardanza de la empresa en comunicar los días de suspensión del contrato de trabajo (12004028, 12012511 y 12012590).

9.2.6.3. Renta Activa de Inserción

La reforma del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de Renta Activa de Inserción (RAI) para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, efectuada por el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dio lugar a varias peticiones de recurso de inconstitucionalidad. Dichas peticiones se concretaban en dos cuestiones: el alcance de la obligación de permanencia en el territorio nacional para poder acceder al RAI y la no aplicación al colectivo de personas discapacitadas de la excepción prevista a favor de otros colectivos, respecto del requisito de haber extinguido la prestación o el subsidio de desempleo, para el acceso al referido programa.

El examen pormenorizado de las alegaciones de los solicitantes de recurso y de los razonamientos que fundamentaron la resolución de no interposición de la Defensora del Pueblo figuran in extenso en el capítulo de resoluciones del presente informe. Con independencia de ello, y en el plano de la legalidad ordinaria, se apreció, respecto de la primera cuestión, que los términos exactos en que se expresaba la norma salida del real decreto-ley resultaban innecesariamente categóricos, inducían a equívocos y no contemplaban adecuadamente la duración y las circunstancias que pueden justificar la salida al extranjero del demandante de empleo. Aunque la Administración había atemperado por la vía de unas instrucciones, con carácter provisional, la rotundidad de la norma, esa no parecía ser la vía más adecuada para regular derechos y obligaciones de los ciudadanos. Al mismo tiempo, se entendió que, la especial dificultad de acceso al empleo que puede padecer una buena parte del colectivo de personas con discapacidad, aconsejaba una regulación más específica de los requisitos a exigir a este colectivo o, al menos, a determinados grupos de personas encuadradas en el mismo, en términos equivalentes al que se ha ofrecido a otros colectivos (emigrantes retornados y víctimas de violencia de género o violencia doméstica).

Por ello se dirigió a la Secretaría de Estado de Empleo una recomendación, para que determinase en qué supuestos se considera que se ha producido la salida del extranjero y, de lo contrario, qué salidas al extranjero no implican la interrupción de la inscripción de los interesados como demandantes de empleo y que se incluyesen en las guías informativas de acceso al programa de renta activa de inserción. Asimismo, se recomendó que a las personas discapacitadas no se les exigiese el requisito de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo o el subsidio por desempleo de nivel asistencial, o, en su caso, se excepcionase de tal requisito a determinados grupos de personas discapacitadas con dificultades severas de acceso al mercado de trabajo, por razón de edad, género o tipo e intensidad de la discapacidad.

La Secretaría de Estado de Empleo ha clarificado los requisitos de salida al extranjero de acuerdo con la recomendación formulada. Igualmente, se ha procedido a incluir en la guía informativa sobre el RAI, así como en otros soportes documentales, la citada modificación, facilitando a los ciudadanos información sobre los efectos de la salida al extranjero, sobre los requisitos de acceso al RAI y motivos de posible baja temporal y reanudación del programa.

En lo que afecta a la recomendación relativa a las personas con discapacidad, la Administración comunica su rechazo, al estimar que existe un sistema completo de protección social adaptado a las necesidades de este colectivo. Se añade también que en el proyecto de ley de promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad está previsto contemplar el conjunto de medidas de favorecimiento de la integración laboral de las personas con discapacidad. Con independencia de que esta Institución está analizando la respuesta recibida, a fin de determinar la procedencia de proseguir las actuaciones, también realizará un examen del proyecto de ley indicado, al objeto de disponer de una visión de conjunto sobre la cuestión (12013551 y relacionadas; 12218495, 12244026 y 12246258).

9.2.7. Seguridad Social internacional

La situación de estos asuntos no difiere sustancialmente de la expuesta en años anteriores. **Continúan apreciándose importantes retrasos en la tramitación y resolución de solicitudes relativas a distintas prestaciones solicitadas por trabajadores españoles que desempeñaron su actividad profesional en el extranjero y pretenden el reconocimiento de sus derechos, al amparo de los reglamentos de la Unión Europea en materia de seguridad social y de los convenios bilaterales suscritos por España con diferentes países, en especial iberoamericanos.** En estos casos se requiere la colaboración del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el objeto de conocer las actuaciones realizadas ante los organismos de enlace de los países implicados. En la mayoría de los casos

se aprecia una persistente desatención de las solicitudes de información cursadas por la Administración española o en el envío de los correspondientes formularios establecidos para la aplicación de dichos convenios. También se producen casos de incumplimiento en el abono de las pensiones ya reconocidas, con el consiguiente perjuicio económico que ello ocasiona a las personas afectadas.

Entre los casos de problemas para la obtención de información cabe mencionar los expedientes relacionados con Argentina, República Dominicana, así como con Guinea Ecuatorial, donde se consideran generalizadas las dificultades para obtener información de los períodos de cotización a la antigua Caja de Pensiones y Seguros Sociales. Respecto a Francia, se ha apreciado una demora de más de dos años en el examen de una petición de revisión de la fecha de efectos de una resolución de reconocimiento de pensión de jubilación en aplicación de los reglamentos comunitarios. En otra investigación se ha constatado que el Instituto Venezolano de Seguros Sociales reconoció el derecho a pensión del reclamante en el año 2003, sin que en el 2012 hubiera abonado cantidad alguna.

Un caso especialmente significativo es el de Colombia, donde existe una discrepancia sobre la interpretación del convenio bilateral, dado que las autoridades colombianas no emiten certificación de las cotizaciones cuando el asegurado es ya perceptor de una pensión en aquel país, lo que impide el estudio del posible derecho a la pensión española totalizando las cotizaciones. El Instituto Nacional de la Seguridad Social afirma que instará una reunión de la Comisión Mixta, de cuyo resultado se realizará el oportuno seguimiento por esta Institución, para persuadir a las autoridades colombianas de que certifiquen las cotizaciones en aquel país a cualquier persona que solicite prestaciones ante la Seguridad Social española (12004805, 12006753, 12007364, 12008294, 12009469 y 12009313).

Las continuas actuaciones practicadas para la resolución de estos problemas, han supuesto que finalmente se removieran los obstáculos encontrados en algunos asuntos y se reconociera y abonase la correspondiente prestación, como ha sucedido respecto a pensiones de jubilación por aplicación del reglamento comunitario en el Reino Unido y Suiza. Cuando esta solución positiva no se alcanza se requiere información periódicamente al Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre las gestiones realizadas en aquellos países que persisten en el incumplimiento de sus obligaciones. También se ha solicitado la colaboración de esa misma entidad gestora respecto a una posible deficiencia en la aplicación del Convenio Bilateral de Seguridad Social con Argentina, ya que al parecer ese país no permite el cambio de su moneda nacional a otras divisas para el pago de pensiones de jubilación conjuntas, lo que, según los afectados, ha supuesto que dejaran de percibir dicha prestación durante varios meses (12016499, 12013440 y 12016553).

Para concluir el epígrafe, debe hacerse alusión a un asunto que afecta al colectivo de marinos españoles que desempeñaron su actividad profesional en buques de bandera noruega durante varios años desde 1971 y que, a pesar de pagar impuestos en aquel país, no percibían jubilación por no ser residentes. Con la incorporación de Noruega al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en 1994, el Reglamento comunitario de Seguridad Social pasó a ser de aplicación. El artículo 17 del Reglamento (CE) 1408/71 ofrecía a las autoridades competentes de los Estados miembro la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales en interés de determinadas personas o categorías de personas (art. 16 del nuevo Reglamento (CE) número 883/2004), por lo que esta Institución ha solicitado información a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social sobre las gestiones que puedan haberse realizado con las autoridades noruegas para mejorar la situación de estos trabajadores (12005456).

9.3. EMPLEO

La actual situación del empleo en España tiene un reflejo directo en el volumen de quejas planteadas en el año 2012 ante esta Institución. Las quejas abarcan aspectos diversos entre los que con un carácter más general cabe destacar el desacuerdo expresado por un considerable número de ciudadanos y, asimismo, por diversos sindicatos representativos de los intereses de los trabajadores, en relación con las **medidas adoptadas en materia laboral, a través del Real Decreto ley 3/2012, de 10 de febrero, y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.** En el apartado correspondiente de este informe se da cuenta de la resolución adoptada en su momento y de las razones que fundamentaron la decisión de no interponer los recursos de inconstitucionalidad solicitados frente a estas normas. No obstante, conviene dejar aquí constancia expresa del **considerable volumen de quejas recibidas** que evidencian la preocupación que ha suscitado entre los ciudadanos la limitación o restricción de derechos tradicionales en nuestro sistema de relaciones laborales y las consecuencias que, al menos en el corto plazo, tales decisiones han tenido para el empleo.

Como también cabía suponer, muchas de las quejas recibidas a lo largo de 2012 hacen referencia a relaciones laborales de ámbito privado, en las que la intervención de la institución del Defensor del Pueblo debe limitarse a informar a los interesados de la vía idónea para atender a sus reclamaciones y, en su caso, a supervisar que la actuación de los distintos organismos públicos competentes en materia de empleo e inspección de trabajo se lleve a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con la diligencia y celeridad que las situaciones planteadas requieran. En una situación de crisis económica como la actual, y a pesar de las restricciones presupuestarias a que obliga la corrección del déficit público, se hace necesario potenciar la actividad de estos servicios para atender al incremento de demanda que la situación del mercado laboral conlleva.

9.3.1. Oficinas de Empleo

En el informe correspondiente al año 2011 se hacía alusión al avance que supuso la implantación del Sistema de Información común de los Sistemas Públicos de Empleo, aun cuando se incidía en que la falta de coordinación entre las administraciones competentes da lugar a confusión a los usuarios de las oficinas de empleo. Esta Institución comparte con la Entidad Gestora que uno de los motivos principales que puede dar lugar a confusiones, sobre los servicios que se prestan en las oficinas de empleo, se debe a que la actuación de los dos niveles de la Administración se concentran las dos administraciones se encuentran ubicadas en una misma oficina, y que las competencias de cada una de ellas no siempre son percibidas ni diferenciadas por los ciudadanos. Por tanto, sería aconsejable que las administraciones con competencias en materia de empleo, Estado y Comunidades Autónomas, arbitrasen medidas para proporcionar una información accesible, clara y suficiente, respecto del lugar ante el que debe realizar el ciudadano los trámites, bien para la solicitud de prestaciones o subsidios, bien para la inscripción como demandante de empleo o formación (11021650).

Son numerosas las quejas en las que los ciudadanos trasladan la disconformidad con la suspensión de las prestaciones o subsidios, por realizar el trámite de renovación de la demanda de empleo en fecha distinta de la señalada. En ocasiones los Servicios Públicos de Empleo autonómicos han emitido informes estimando los argumentos de esta Institución, mientras que los mismos argumentos no han sido aceptados por el Servicio Público de Empleo Estatal, al no existir criterios uniformes. Finalmente, en el año 2012 la Comisión de Coordinación y Seguimiento del Sistema de Información de los Servicios Públicos de empleo (SISPE) ha diseñado y aprobado un procedimiento común para el proceso de recuperación de la demanda de los perceptores de prestaciones por desempleo, tras la baja por no renovación,

así como unas causas justificativas para el caso de la no renovación de la demanda. Con este procedimiento se concretaría y clarificaría la actuación de los distintos servicios públicos de empleo en este proceso.

En todo caso se establece que debe ser requisito general para todas las acreditaciones que la justificación cubra la totalidad del periodo transcurrido entre la fecha prevista para la obligación y la presentación en la Oficina de Empleo, comprobándose que esta se haya obtenido con inmediatez a la finalización de la causa que impidió la no comparecencia (12000705, entre otras).

No obstante, como ejemplo de la necesidad de atender a situaciones particulares, puede reseñarse la situación de un desempleado que tenía que realizar un plan de control de presencia durante un período de una semana y, al constatarse que no existe transporte regular de viajeros entre su localidad de residencia y de la oficina de empleo que le correspondía, se le eximió de continuar el control (12004842).

Otro caso que evidencia la necesidad de atender a las situaciones particulares y evitar los automatismos que imponen los criterios generales de actuación y la gestión informática de los procesos, es el de de una ciudadana que intentó registrarse, a través de la web <www.sepe.es>, en el Punto de Encuentro de Empleo, del Servicio Público de Empleo Estatal, y no le fue posible el registro al entender el sistema informático que estaba haciendo uso de una palabra malsonante, que, sin embargo era su apellido real. La incidencia referida fue solucionada, pudiendo la interesada registrarse en el Punto de Encuentro de Empleo utilizando sus apellidos (12002640).

La no actualización de las categorías profesionales para la inscripción como demandante de empleo en ocupaciones nuevas, no incluidas en la tabla de ocupaciones utilizada por todos los Servicios Públicos de Empleo del Estado, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, ha dado lugar también a diversas quejas y actuaciones.

En el momento de redactar este informe se está a la espera de una nueva actualización por parte del Instituto Nacional de Estadística de dicha clasificación y de su desagregación a ocupaciones concretas por parte de los Servicios Públicos de Empleo en función de las ocupaciones existentes en el mercado laboral y de aquellas que puedan proponerse por parte de organizaciones o entidades de carácter profesional. En este sentido, se podrá valorar la inclusión en la mencionada actualización de las ocupaciones ahora excluidas, teniendo en cuenta para ello otros factores como su entidad en el mercado de trabajo, la cualificación profesional, formación requerida, etc.

No obstante, hasta que la actualización se produzca, se ha de ofrecer al trabajador la posibilidad de incorporar a su historial como demandante de empleo la experiencia laboral y de conocimientos, que permita al técnico gestor de ofertas localizarle ante la petición de una empresa. Dicha incorporación permitirá, al mismo tiempo, asignar a profesionales muy diversos, teniendo en cuenta que la ocupación referida requiere perfiles muy polivalentes, con formación y experiencia profesional diversa en función del sector de actividad en el que vayan a prestar sus servicios (12009798 y 11010187).

9.3.2. Colocación y empleo

Como se puso de manifiesto en el último Informe remitido a las Cortes Generales, la inclusión en el catálogo de puestos de difícil cobertura, durante los últimos años, de las ocupaciones del sector marítimo-pesquero en todas las provincias costeras, además de Lleida y Madrid, dio lugar a la presentación de un gran número de quejas en las que se ponía de manifiesto que, en la elaboración del catálogo, no se ha tenido en cuenta la existencia de trabajadores nacionales en situación de desempleo.

Teniendo en cuenta la fecha de suscripción del acuerdo de inclusión, 2006, esta Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que ostenta la presidencia de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, solicitando informe sobre la conveniencia de actualizar el mencionado acuerdo suscrito con los agentes sociales del sector.

La citada actualización se ha realizado en marzo de 2012. En ella se concluye que la no inclusión de las ocupaciones en Catálogo podría incentivar el ya existente abandono del pabellón español por barcos que actualmente navegan bajo bandera española al extinguirse las facilidades de contratación para los armadores que la inclusión conlleva hacia países con una legislación laboral y migratoria menos estricta. Dicha pérdida de barcos bajo pabellón español tendría como principales repercusiones negativas que los barcos dejarían de estar sometidos a la obligación de que al menos el 50% de la tripulación sea de nacionalidad española o comunitaria y la pérdida de aproximadamente 5.000 puestos de trabajo dentro del mercado laboral español, con especial incidencia de mano de obra cualificada en el sector.

De lo anterior, puede deducirse que la no inclusión de las ocupaciones en el Catálogo podría suponer más perjuicios que beneficios directos. A ello suma que la patronal del Sector ha asumido el compromiso de que nunca haya más de 400 trabajadores no comunitarios contratados en dichas ocupaciones, todo lo cual, a falta de otros elementos de juicio, dio lugar a la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento (11018115 y doscientos treinta y seis más).

El Defensor del Pueblo había realizado una investigación en el año 2008 sobre la tardanza en resolver las subvenciones solicitadas en el marco del Programa de Ayuda al Establecimiento en el Empleo Autónomo en la Comunidad de Madrid. Para ello, esta Institución solicitó información relativa a las posibles medidas que se podían tomar para evitar demoras en este tipo de procedimientos, indicando la Administración que se había suscrito un Acuerdo de Encomienda de Gestión entre la entonces Consejería de Empleo y Mujer y la Cámara de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid, con el que se pretendía una mayor eficacia en la gestión, y el reconocimiento de la ayuda estipulada en la forma y el plazo establecidos.

Lamentablemente no parece que la solución adoptada haya dado los resultados exigibles. Sirva como ejemplo el supuesto de una solicitud de subvención presentada con fecha 18 de mayo de 2010 y que, más de un año y medio después, seguía sin resolver. Esta Institución efectuó un Recordatorio del Deber legal de resolver la citada solicitud, que ha sido finalmente concedida. En cuanto a la situación general, la Comunidad de Madrid ha trasladado a esta Institución que, dadas las dificultades a nivel técnico que se plantean, ha firmado un nuevo convenio por el que se encomienda a la Cámara de Comercio e Industria de Madrid la gestión de estas ayudas. Es de esperar que este nuevo convenio agilice la tramitación de este tipo de subvenciones, porque no es asumible que una ayuda para el autoempleo, en una situación como la actual, tarde en resolverse un período de tiempo tal que desnaturaliza su finalidad e impide el logro del objetivo que la justifica (11015217).

Cabe afirmar que la situación antes descrita no es excepcional ni se limita a los ámbitos territorial y material citados. Así se desprende de las quejas recibidas que ponen de manifiesto que muchas de las acciones de fomento del empleo, especialmente las que incluyen incentivos o compensaciones económicas, pierden buena parte de su efectividad por retrasos en su aplicación o en su reconocimiento, a menudo a causa de la insuficiencia de medios para gestionarlas y para hacerlas efectivas.

9.3.3. Formación profesional

Esta Institución tuvo conocimiento de que la Comunidad de Castilla-La Mancha no había desarrollado lo previsto en el Real Decreto 795/2010, de 16 de junio, que regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, en cuanto a las certificaciones personales ni al procedimiento para la expedición de certificaciones, por lo que se solicitó información sobre tal extremo. La Consejería de Empleo y Economía aprobó, con fecha 29 de diciembre de 2011, una instrucción para adaptar las exigencias de la normativa estatal, necesarias para poder llevar a cabo la impartición de dichos cursos, permitiendo que las empresas puedan planificarlos y realizarlos, garantizando la calidad de la formación. Junto a la información se adjuntaba un listado de centros de formación homologados a fecha 3 de julio de 2012, para la impartición de los cursos de formación profesional para el empleo en estas especialidades (12006809).

En el informe remitido a las Cortes Generales el año 2011 se daba cuenta de las actuaciones iniciadas respecto de la falta de desarrollo del artículo 21 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, según el cual las administraciones educativas y laborales competentes de las Comunidades Autónomas han de establecer conjuntamente la estructura organizativa responsable del procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

Así, la Junta de Andalucía alegaba que la aprobación definitiva no se había efectuado por dificultades técnicas. En la fecha de elaboración del presente informe sigue sin dar cumplimiento al referido desarrollo, subsanando el mismo mediante convocatorias extraordinarias. Por tanto, esta Institución ha reiterado la necesidad de de que se apruebe definitivamente el decreto reseñado (09005238).

Por su parte, la Junta de Castilla y León, como paso previo para el desarrollo normativo, informó de la creación del registro de Centros y Entidades de Formación Profesional, mediante Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, añadiendo que estaban a la espera de la publicación del repetido desarrollo normativo. Finalmente, la Consejería de Hacienda de Castilla y León ha dado cumplimiento al artículo 21 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, mediante la publicación de la Orden HAC/1605/2011, de 29 de diciembre (09017363).

9.3.4. Fondo de Garantía Salarial

Con motivo de la constatación, en el año 2010, del retraso existente en la resolución de expedientes por el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), esta Institución consideró procedente solicitar información sobre las medidas a adoptar para dotar al Fondo de Garantía Salarial de medios, personales y técnicos, tras comprobar el incremento en el trabajo desarrollado por dicho organismo.

La Administración informó a esta Institución de la adopción de distintas medidas, reproducidas y valoradas positivamente en el Informe anual correspondiente al año 2010, si bien entonces se advertía que se haría un seguimiento de la implantación de las mismas.

Pues bien, durante el año 2012, han sido numerosas las quejas en las que se denuncia el retraso en la resolución de los expedientes del Fondo de Garantía Salarial, por lo que esta Institución ha solicitado los oportunos informes a ese organismo. De las contestaciones recibidas del citado organismo se deduce que, en todos los casos, la demora en la instrucción de los expedientes se produce por un aumento en el número de solicitudes, como consecuencia de la actual coyuntura económica y la escasez de recursos humanos de que adolece ese Organismo.

Es claro que la carga de trabajo resulta difícilmente asumible por el personal que presta servicio en las distintas unidades, cuyo número de efectivos no se ha adecuado a las nuevas circunstancias. A ello se ha de sumar la imposibilidad de incrementar el personal o, al menos, reponer las bajas vegetativas, lo que supone plazos medios de resolución, en numerosas provincias, de 8 a 9 meses, con el consiguiente perjuicio económico para los solicitantes, en situación de desempleo, y una merma considerable en sus ingresos. **Esta Institución ha reiterado al Ministerio de Empleo y Seguridad Social la necesidad de adoptar, nuevamente, medidas para paliar la situación descrita.**

El Ministerio estima que la demora en la tramitación y la carga de trabajo, que actualmente se está asumiendo por el personal, es consecuencia directa de la coyuntura económica y laboral en la que se encuentra nuestro país, cuyos efectos han tenido especial incidencia en el normal funcionamiento de este Organismo.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes, se autorizó el nombramiento de funcionarios interinos para el presente ejercicio, lo que también ocurrió en 2011. El Fondo de Garantía Salarial cuenta con un registro electrónico en el que se pueden presentar electrónicamente y vía internet las solicitudes de prestaciones. No obstante, las solicitudes telemáticas deben completarse con algunos documentos originales, en papel, lo que puede ralentizar el trámite de expedientes vía Internet. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social está estudiando medidas que eviten este inconveniente, mediante la instauración de la firma digital y posibles acuerdos con diferentes colectivos de profesionales. Asimismo, ha habilitado plenamente la consulta del estado de tramitación de los expedientes de prestaciones para aquellas personas que dispongan de firma electrónica o DNI electrónico, disminuyendo en consecuencia las consultas presenciales.

Para aliviar la carga de trabajo de las unidades más deficitarias, se ha recurrido temporalmente a la contratación de servicios externos mediante conciertos para la prestación de servicios. Durante el año 2010 colaboraron en un proceso de tramitación de 9.314 expedientes y de 18.704 expedientes durante el ejercicio de 2011. Como medida de apoyo y refuerzo de aquellas unidades con mayor carga de trabajo, la Secretaría General reasigna expedientes correspondientes a tales unidades para su instrucción por funcionarios con destino en los Servicios Centrales del organismo.

En lo que a la actividad judicial se refiere, se han habilitado letrados de la Secretaría General para la defensa en juicio del Organismo y se ha resuelto el concurso de méritos para la cobertura de la totalidad de los puestos que quedaban vacantes de jefes de unidad y Letrados y está en trámite un nuevo concurso para la cobertura de las vacantes de todos los niveles que existen en el organismo.

No obstante, esta Institución mantendrá un atento seguimiento en relación con la tramitación de expedientes administrativos por parte del Fondo de Garantía Salarial, a fin de comprobar la adecuación y la suficiencia de las medidas adoptadas para paliar las demoras

que se han venido produciendo en la instrucción y resolución de dichos expedientes (11024260 y relacionadas).

9.3.5. Otros aspectos

En el informe correspondiente al año 2011 se daba cuenta de la apertura de una investigación de oficio en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito laboral y de la solicitud de información a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre la planificación de campañas concretas en dicha materia.

La citada Inspección señala que, una vez finalizado el “Plan de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2008/2010, para la vigilancia en las empresas de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, se hizo necesario establecer nuevos criterios que permitieran orientar cual debía ser en el futuro la actuación inspectora en este área, partiendo de las enseñanzas obtenidas de la ejecución de los planes y campañas desarrolladas durante esos tres años.

Por ello, se ha establecido que las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo constituirán un área de actuación permanente de la materia de relaciones laborales, dentro de la programación anual de las Inspecciones de Trabajo de todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que eventualmente y dentro de esta actuación permanente puedan planificarse campañas temporales sobre áreas o materias concretas o aspectos concretos de la legislación en materia de igualdad.

Junto a la actividad rogada (denuncias, petición de informes de otras administraciones o de los juzgados) se mantendrá de manera permanente una actividad programada, estableciendo criterios de selección de las empresas. A la vez, se incrementará el número de actuaciones selectivas realizadas en virtud de informaciones previas que permitan actuar sobre empresas, con indicios de irregularidades, o con obligaciones normativas que exigen adoptar medidas o planes de igualdad.

En concreto, la actividad inspectora se centrará en los siguientes programas: control de planes de igualdad y otras obligaciones de la Ley de Igualdad; control de situaciones discriminatorias en la relación laboral y de discriminación salarial; actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales con un enfoque de género; acoso sexual y acoso discriminatorio por razón de sexo; control de la existencia de cláusulas discriminatorias o en materia de igualdad en los convenios colectivos; discriminación en el acceso al empleo; y derechos de conciliación de la vida familiar y laboral.

Esta Institución, en el marco de sus competencias, seguirá velando para la eliminación de las discriminaciones por razón de género, en el ámbito laboral y la atemperación de la importante segregación vertical y horizontal en dicho ámbito (11020768).

10. HACIENDA PÚBLICA

Bajo la denominación de Hacienda pública se relacionan en este capítulo las actuaciones relativas a los tributos estatales, autonómicos y locales en función de las quejas presentadas por los ciudadanos en 2012.

Los ciudadanos carecen con carácter general de conocimientos suficientes en materia tributaria lo que conlleva que el cumplimiento de sus obligaciones resulte muy arduo, sintiéndose indefensos y en una clara posición de inferioridad en sus relaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), a lo que hay que añadir la complejidad jurídica de esta materia.

Esta situación se ha visto agravada por la actual coyuntura económica, debido a las dificultades que tienen los contribuyentes para hacer frente al pago de sus deudas tributarias, abocándoles a situaciones críticas. Muchas quejas están presididas por el descontento que han generado algunas decisiones normativas como el incremento tanto de los impuestos directos como de los indirectos y la llamada amnistía fiscal.

La referencia a impuestos transmisorios recoge tanto el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados como el impuesto de sucesiones y donaciones, ambos cedidos a las Comunidades autónomas. Las cuestiones que se han suscitado en torno a estas dos figuras impositivas son comunes y giran sobre las comprobaciones de valores que realiza la Administración autonómica de los bienes y derechos, transmitidos por uno u otro concepto, declarados por los contribuyentes. El desfase entre precios de mercado y las valoraciones a efectos fiscales de los bienes, junto con la necesaria adaptación de todos los sujetos a la nueva realidad suscita numerosos conflictos. A esto se suma que las Administraciones no cuentan con recursos suficientes para desarrollar el procedimiento de comprobación de valores con total precisión.

Los problemas sobre tributos locales han estado marcados, en gran parte, por las circunstancias económicas de los ciudadanos y por la situación de las arcas municipales. Los Ayuntamientos, necesitados de liquidez, han incrementado la cuantía de los tributos, lo que ha generado malestar ciudadano reflejado en las quejas.

La situación de crisis económica ha tenido repercusión en la actuación compartida, debido a que se ha realizado un esfuerzo por parte de los Ayuntamientos para recaudar tributos que figuraban impagados y que se encontraban próximos a prescribir. Se ha detectado precipitación en la gestión de procedimientos de cobro en vía ejecutiva sin cotejar adecuadamente los datos existentes, lo que propicia numerosos errores en reclamaciones de impuestos y tasas que reflejan indebidamente el sujeto pasivo o el objeto tributario. Los procedimientos suelen llevarse hasta el final a pesar de las denuncias del ciudadano, imponiendo a posteriori la tramitación de otro procedimiento de devolución de ingresos indebidos con la dilación y el coste en la correcta ejecución de las funciones recaudatorias municipales.

Este aumento de la presión fiscal local, por otro lado, no ha tenido una repercusión favorable en la prestación de servicios, que al contrario han visto reducida su frecuencia y calidad.

10.1. TRIBUTOS ESTATALES

10.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El problema de base en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es la dificultad que tienen los obligados tributarios para elaborar la declaración del impuesto correctamente, en especial en lo relativo a la aplicación de las distintas exenciones y deducciones.

La AEAT pone a disposición de los ciudadanos un **Servicio de Cita Previa para la confección de sus declaraciones,** pero la confirmación del borrador elaborado por ese servicio no excluye la práctica de liquidaciones posteriores e incluso la imposición de sanciones, a pesar de que los errores de dichas declaraciones pueden ser imputables al personal de la Agencia.

En muchos casos la AEAT alega que los errores se deben a la documentación aportada por los contribuyentes, incluso ha llegado a admitir la imposibilidad de conocer las circunstancias causantes de los mismos en una declaración de IRPF, al no constar la documentación entregada por el interesado en el momento de acudir al Servicio de Cita Previa o la información facilitada al funcionario correspondiente.

Con el fin de incrementar la seguridad jurídica y evitar la imposición de sanciones tributarias a aquellos contribuyentes que se han dirigido al referido servicio para ser asesorados, confiando en que su personal está suficientemente cualificado, se ha recomendado a la AEAT la adopción de medidas para dejar constancia de los datos y documentos aportados por los ciudadanos. La recomendación ha sido rechazada porque la agencia considera que esta medida puede suponer una carga administrativa que perjudique a los beneficiarios de los servicios de ayuda, al incrementar el tiempo de prestación del mismo. Esta Institución no comparte el criterio de la AEAT por lo que se ha reiterado la recomendación y **se ha planteado la posibilidad de elaborar una hoja de control que acredite la documentación aportada para cada declaración,** o un formulario que recoja los principales documentos presentados a estos efectos por los contribuyentes, para que se recojan los efectivamente entregados (11010766, 11011254 y 11024365)[*].

El inicio por la AEAT de procedimientos de verificación de datos o comprobación limitada, que suelen desembocar en liquidaciones provisionales, origina el mayor número de quejas en concepto de IRPF. Si bien la casuística es considerable, las cuestiones que se plantean en estas quejas pueden reconducirse a tres problemas fundamentales: el lenguaje técnico que utiliza la Agencia en sus comunicaciones; el procedimiento de notificación de las mismas, y la rigidez del criterio que aplica en sus resoluciones.

En las comunicaciones de la AEAT se utiliza un lenguaje poco accesible que no garantiza la seguridad jurídica de los obligados tributarios, que no alcanzan a comprender en muchos casos su contenido. Por ejemplo, en muchas ocasiones solo se citan los artículos de las leyes, o se hace en un lenguaje muy técnico (a veces, en otras ocasiones, solo se indica el número del embargo). Desde esta Institución se solicita frecuentemente a la Administración que clarifique la redacción de los escritos que remite a los ciudadanos, y que motive suficientemente las resoluciones que adopta. En algunos casos la respuesta ha sido favorable, como en el caso de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria de Navarra, que ha decidido incorporar una mayor motivación en la resolución de los recursos de reposición contra las providencias de apremio que resuelve, incluyendo al menos el texto completo de los artículos de la normativa que se menciona en dichas resoluciones y

[*] A lo largo del presente Informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

una referencia más detallada al acto administrativo recurrido (12003215 y 12005483).

Especialmente significativo es el supuesto de las **diligencias de embargo de la renta arrendaticia**, al que ya se hizo referencia en el informe anual 2011, que ha generado y sigue generando numerosos conflictos para los inquilinos tanto por su redacción, que no resulta inteligible para sus destinatarios, los cuales no entienden el origen de la diligencia ni el fin que persigue; como por no ser posible su pago mediante transferencia bancaria, y por las consecuencias de su incumplimiento.

Para evitar los perjuicios de esta medida **se recomendó a la AEAT el envío a los ciudadanos de un escrito explicativo del procedimiento de pago de la renta arrendaticia, el establecimiento del pago de dicha renta mediante transferencia bancaria, y la especificación de las consecuencias del incumplimiento del requerimiento,** aclarando que el impago de la renta en sí debía ajustarse a lo dispuesto en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, y a lo estipulado en el contrato. La recomendación ha sido rechazada, excepto en lo relativo al texto de los modelos que se remiten a los ciudadanos. La Agencia ha aceptado revisar el documento para intentar simplificar su redacción en el caso de que los destinatarios sean personas físicas; pero hasta la fecha no ha sido remitido (11021226).

Además, como consecuencia de este tipo de diligencias se ha dado el caso de que el arrendador haya demandado al inquilino por impago, con los perjuicios que ello conlleva. Hemos recomendado a la AEAT que utilice otros medios para el cobro de esas deudas que no perjudiquen a los arrendatarios, que son terceros sin responsabilidad alguna sobre la deuda (12007817).

En cuanto al **procedimiento de notificación,** la Agencia notifica sus resoluciones en el domicilio fiscal del interesado, pero cuando los intentos de notificación resultan infructuosos, se procede a la notificación por comparecencia mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que implica que la mayor parte de las veces los contribuyentes no tengan conocimiento del contenido de dichas notificaciones, y, por tanto, no puedan interponer los oportunos recursos en plazo, viéndose desprotegidos en la defensa de sus derechos.

Este problema se ve agravado por la falta de información, pues muchos ciudadanos cuando modifican sus datos en el Padrón Municipal consideran erróneamente que se actualizan en el conjunto de la Administración. Se formuló una Recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda con el fin de mejorar la información que reciben los ciudadanos sobre esta cuestión y **se propuso que el personal de las distintas oficinas del Padrón municipal de España comunicase a los ciudadanos las consecuencias de la modificación de sus datos,** advirtiendo especialmente que en ningún caso su cambio tiene efectos tributarios. Para la citada secretaría la AEAT cumple plenamente con sus obligaciones de información y asistencia tributaria, por lo que se ha dado traslado de la recomendación al Consejo de Empadronamiento para que valore la adopción de la medida (11002848).

La rígida interpretación que la AEAT hace de los efectos del empadronamiento ha conllevado que en numerosos casos la agencia no permita aplicar las exenciones y deducciones previstas en materia de vivienda. Esta falta de flexibilidad por parte de la agencia a la hora de interpretar la normativa vigente se puso de manifiesto en anteriores informes, ya que perjudica gravemente a los ciudadanos.

El problema radica en que para determinar si una vivienda puede ser considerada como habitual a efectos de aplicar dichas exenciones o deducciones, la agencia tiene en cuenta los datos de empadronamiento del contribuyente, a pesar de que la normativa no exige

en ningún caso el estar empadronado para su aplicación (11009318, 11008170, 11007867,

11007710, entre otras).

La rigidez de la agencia en esta materia ha llegado hasta el punto de que se deniegue la exención por reinversión en vivienda habitual, en casos en los que se ha demostrado suficientemente que el inmueble cumplía los requisitos para ser considerado vivienda habitual. Ha tenido que ser en vía económica-administrativa cuando se ha reconocido la procedencia de la aplicación de la referida exención (10031995 y 10017425).

Resulta por tanto muy cuestionable la valoración que la AEAT realiza de las pruebas aportadas por los ciudadanos, que desconocen cuáles son consideradas idóneas para acreditar la procedencia de la exención por reinversión en vivienda habitual principalmente, encontrándose indefensos a la hora de hacer valer sus derechos cuando reciben una liquidación de IRPF por este concepto.

Se ha recomendado a la AEAT que concrete qué medios de prueba pueden ser aportados a tal fin, pero la Agencia considera que no se pueden establecer a priori los medios de prueba válidos para justificar una circunstancia o hecho de relevancia tributaria. La Institución ha recordado a ese organismo que el artículo 9 de la Constitución española garantiza el principio de seguridad jurídica, lo que conlleva que el ciudadano esté regido por las normas pero no sorprendido por ellas, y que el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reconoce el derecho de los obligados tributarios a ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; además se ha solicitado a la Agencia que se pronuncie razonadamente sobre la Recomendación formulada (10017425).

Junto a la exención por reinversión en vivienda habitual, destaca la deducción autonómica por las cantidades invertidas en el alquiler de la vivienda habitual. Para que dicha deducción sea procedente es requisito indispensable que el arrendador deposite la fianza correspondiente en la entidad oficial de depósitos, por lo que el inquilino puede verse seriamente perjudicado en el caso de que no sea depositada, siendo un hecho ajeno a su voluntad.

Este problema se ha puesto de manifiesto por ciudadanos de Galicia y de Andalucía y se formularon sendas recomendaciones a ambas Comunidades Autónomas; pero mientras que en Galicia se ha procedido a la modificación de la norma para proteger al inquilino, en Andalucía la recomendación ha sido rechazada (11023589 y 11012998).

La rigidez que caracteriza a la AEAT también se ve plasmada en la concesión de **aplazamientos y fraccionamientos de pago de la deuda tributaria,** especialmente en lo que se refiere al importe de las cuotas, que en muchas ocasiones es superior al de los ingresos que percibe el deudor. Son muy numerosas las peticiones que se reciben de ciudadanos que tienen intención de solventar sus deudas con la Hacienda pública, pero que sus circunstancias no permiten hacer frente al pago de las mismas, viéndose abocados a la ejecución forzosa (12007405, 12005044 y 12000974).

Se ha iniciado una investigación de oficio, actualmente en trámite, sobre la posibilidad de que la AEAT flexibilice su criterio a la hora de resolver las peticiones de aplazamiento o fraccionamiento, y al establecer el importe que debe ser abonado mensualmente, teniendo en cuenta que la flexibilidad en el pago evita deudores, y que es evidente la escasez de recursos de los ciudadanos en la actual coyuntura económica (12002630).

10.1.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

La aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar

la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha generado un gran número de quejas por la subida de los tipos impositivos general y reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y porque determinados productos y servicios han pasado a tributar a un tipo impositivo distinto, como es el caso de las flores y plantas ornamentales, los servicios funerarios o los servicios veterinarios, entre otros (12016312, 12019740 y 12122736).

En relación al **tipo impositivo** de algunos bienes, se formuló una Recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda para que se aprobara una modificación del artículo 91.dos.1.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para incorporar los **alimentos sin gluten** aptos para celíacos, equiparándolos al pan común y otras harinas panificables, que fue rechazada por considerar que este tipo impositivo debía quedar reservado a bienes y servicios de primera necesidad y consumo general, pero el anuncio en el tercer trimestre del año de que se consideraba su aplicación por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, propició la solicitud de nueva información al respecto, que ha sido objeto de la misma respuesta que en ocasiones anteriores. **El incremento del impuesto en estos productos no ha tenido en cuenta que es una enfermedad cuya única medicación es el alimento. Continúa la investigación** (12013634, 12016532, 12024429 y 12030112).

Especialmente significativo ha sido el número de quejas por la aplicación de los nuevos tipos impositivos a los consumos generados en meses anteriores a la entrada en vigor de la norma. Tal es el caso de **facturas de suministros de agua, electricidad, gas y telefonía** de los meses de julio y agosto a los que se les ha aplicado los nuevos tipos en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, según el cual el impuesto se devenga en el momento en que resulte exigible la parte del precio que comprenda cada percepción. Con esta medida el IVA pierde la característica de neutralidad y afecta al principio de igualdad, ya que no todas las compañías facturan con la misma periodicidad sino que hay empresas suministradoras de agua, electricidad, gas y telefonía que emiten recibos bimensuales e incluso trimestrales. Se ha iniciado una investigación con la Secretaría de Estado de Economía que está en trámite (12026318).

Al igual que en años anteriores, la falta de coordinación y colaboración entre administraciones públicas continúa siendo objeto de las quejas. Un caso recurrente es el que deriva de la tributación de la compra de una vivienda, por lo que se procede al pago del importe correspondiente en concepto de IVA, pero posteriormente la comunidad autónoma en la que radica el inmueble reclama el pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, lo que hace preciso determinar por qué impuesto debe tributar, discusión que en ocasiones no es pacífica y genera perjuicios al obligado tributario que ha abonado el importe de ambos impuestos. Asimismo, surge el problema de recuperar el IVA abonado por el interesado cuando no se puede acreditar que la entidad repercutidora lo haya declarado e ingresado en el Tesoro Público, porque no atiende los requerimientos de la oficina gestora para justificar la repercusión del impuesto (11022346).

10.2. IMPUESTOS TRANSMISORIOS

Los motivos de queja en el ámbito de los impuestos transmisorios son comunes tanto en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados como en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

La metodología establecida para realizar las **comprobaciones de valores**, recogida en los artículos 57, 134 y 135 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, sigue causando malestar entre los ciudadanos, que consideran que las valoraciones efectuadas distan mucho de la realidad del mercado (11017617, 12010919, 12015277, 12019561, entre otras).

El método más utilizado, que es el de **aplicar un coeficiente multiplicador sobre el valor catastral, no refleja el valor real de los inmuebles** ya que muchas ponencias de valores se elaboraron en el momento de auge inmobiliario (11002358, 12037946, 12036653, 11022133 y 12000090).

Los inmuebles rara vez son visitados por la Administración Pública por lo que la valoración no se hace de forma individualizada, ni se tienen en cuenta en la misma los posibles desperfectos o el estado de los inmuebles (11009974).

Otro de los problemas fundamentales es la falta de motivación de las liquidaciones que se notifican a los obligados tributarios, y el lenguaje utilizado en las mismas, pues se suelen aplicar pautas de valoración estereotipadas y en serie. Esto conlleva que los ciudadanos ignoren los criterios seguidos por la Administración a la hora de valorar los bienes, y por tanto no disponen de los datos necesarios para decidir si dan o no su conformidad a la valoración realizada por la oficina gestora, viéndose obligados en muchos casos a acudir directamente a la tasación pericial contradictoria. Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo la comprobación debe ser individualizada y su resultado concretarse de tal manera que el contribuyente pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlos, si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los repute equivocados y discutibles y, solo en tal caso, proponer la tasación pericial contradictoria (12009558, 12003181 y 11012266).

De las quejas recibidas se desprende la existencia de errores en el método utilizado, en el procedimiento de notificación de las liquidaciones, y en los elementos tomados en consideración para efectuar las valoraciones, fundamentalmente en el número de metros cuadrados de las viviendas, a pesar de que en las bases de datos de Catastro figura la superficie de los inmuebles, que en algunos casos no tiene en cuenta que se trata de viviendas de protección oficial y, por tanto, con unos precios tasados (10002603, 10033679, 11004492, 11004970, 12002628, 12002715, 12005303, 12005059, 12256456, 12255461 y 12010983).

Se da incluso la circunstancia de liquidaciones en las que concurren todos estos factores porque no se motiva la valoración realizada, no se tiene en cuenta la realidad del inmueble ni tampoco las alegaciones formuladas por el interesado. En concreto, en el ámbito del impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) se ha formulado una sugerencia a la Agencia Cántabra de Administración Tributaria y, ante la postura de dicho organismo, va a ser reiterada (11016932).

Respecto al impuesto de sucesiones y donaciones siguen siendo frecuentes las quejas relativas a la distinta regulación del Impuesto según la Comunidad Autónoma de residencia, especialmente por lo que respecta al establecimiento de bonificaciones para ascendientes y descendientes (12247127, 12122735, 12034050 y 12029273).

De acuerdo con el artículo 34.1.j) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los obligados tributarios tiene derecho a ser tratados con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración tributaria. Con carácter general, este derecho se recoge en el artículo 35.i) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, el trato recibido por parte de las distintas administraciones continúa siendo objeto de queja al Defensor del Pueblo, y mientras en algunos casos se reconoce la actuación irregular del personal de las mismas, en otros se ha tenido que proceder al cierre en disconformidad de las investigaciones iniciadas (12003062 y 11012266).

10.3. TRIBUTOS LOCALES

10.3.1. Gestión compartida

Se define como gestión compartida de los tributos locales la atribución de facultades a entes administrativos diversos para la aplicación de los mismos. Así, el censo o padrón sobre el que se liquidan estos se gestiona por un órgano estatal que facilita a la Administración municipal los datos necesarios. Las bases de datos inmobiliarias proceden de la Dirección General del Catastro, y son las que contienen los sujetos pasivos, su identidad y domicilio fiscal, así como las características físicas y económicas del inmueble. En el caso de los vehículos, es el Registro de la Dirección General de Tráfico el que dispone de la información de estos y sus conductores.

Los tributos que se gestionan mediante estos procedimientos son el Impuesto sobre bienes inmuebles y el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, ya que ambos utilizan los mismos datos; por su parte, el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se gestiona a partir del padrón de vehículos de la Dirección General de Tráfico, por último, las tasas que se vinculan a la propiedad o uso de inmuebles también se condicionan a los datos catastrales.

Partiendo de estas consideraciones, se evidencia que existe dificultad para poder coordinar adecuadamente la actuación de las administraciones que intervienen en la liquidación, ya que los ayuntamientos no tienen competencia para la modificación de los registros estatales, lo que provoca quejas en relación con la gestión tributaria que contiene errores en la base.

Como tantas veces, es necesario recordar la exigencia constitucional de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones, prevista de forma expresa en su artículo 103, que debe ser aplicada especialmente en materia recaudatoria, ya que la Administración debe tener el mismo grado de exigencia consigo misma que con el contribuyente. Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias para el ciudadano son bien conocidas, si bien las correspondientes de la Administración no siempre se cumplen con la debida diligencia, ni en la forma ni en los plazos. Esta inequidad es fuente de numerosas quejas que exponen la indignación de los ciudadanos ante lo que consideran una desconsideración de la Administración por su situación particular y por la coyuntura económica.

A continuación se exponen separadamente los impuestos citados con el reflejo de las quejas más generalizadas en el presente ejercicio.

10.3.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Aunque ha disminuido su incidencia respecto de años anteriores, se mantienen las quejas relacionadas con la apreciación de la concurrencia de los requisitos para la obtención del reconocimiento de la **exención por discapacidad** regulada en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El estudio de fondo de esta cuestión consta en el informe correspondiente al año 2008 tras la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades. El propio legislador, movido por la heterogeneidad en la interpretación de esa norma promulgó el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, que determinó el concepto de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de modo que existiera una interpretación legal.

Sin embargo, sigue siendo desigual la práctica legislativa en los diferentes municipios. Aunque inicialmente la Dirección General de Tributos se pronunció a favor del reconocimiento automático de esta exención, por considerar que la concesión de una pensión por discapacidad

en las condiciones que exigía la norma extendía sus efectos al ámbito tributario, posteriormente ha dictado doctrina administrativa que establece que no se debe limitar la autonomía municipal en la apreciación de los requisitos para acceder al beneficio fiscal, y que deben ser las corporaciones locales las que dicten en sus ordenanzas los trámites y documentos necesarios para obtener una resolución favorable a la exención.

Siguen siendo muchos los municipios que exigen una certificación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en la que conste en porcentaje el grado de discapacidad; otros requieren para el reconocimiento de la exención que la discapacidad afecte a la capacidad deambulatoria. Por último también **se han recibido quejas de ciudadanos que tenían reconocida la exención y que han perdido el beneficio tras la modificación de la ordenanza fiscal municipal** que establece nuevos requisitos. Algunas quejas siguen en investigación por no haberse notificado adecuadamente la pérdida del beneficio fiscal, emitiéndose en su lugar la nueva liquidación y procediendo al cobro, en ocasiones en vía ejecutiva, de la cuota del ejercicio, lo que afecta a la seguridad jurídica (10027476, 12000619, 12002220, 12002873, 12004622, 12007806, 12007963, 12008979, 12012111, 12014617, 12087259, 12124386, 12246220, 12266980 y otras).

La mala coordinación entre las diferentes administraciones ha provocado la **duplicidad del pago del impuesto cuando se ha producido un cambio de domicilio** y se ha modificado el Ayuntamiento que debe liquidar el impuesto. Así, y sobre todo en vía ejecutiva, se han realizado actuaciones en procedimientos de cobro, sin que los interesados tuvieran conocimiento de estos, debido a que cumplieron sus obligaciones fiscales con el municipio de su nuevo domicilio. En algunas ocasiones, los ejercicios reclamados ya habían prescrito (08013369, 09021253 10007955, 10014139, 11004526, 11008399, 11009078, 11018260, 11023703, 11024130, 12005803, 12008786, 12011116, 12011933, 12012941, 12014381, 12015911, 12087695, 12217347 y 12266860).

Otro problema recurrente han sido los procedimientos seguidos en vía ejecutiva sin notificar el inicio del procedimiento de apremio, incluso en casos en que se había producido un cambio de titularidad o se había tramitado la baja del vehículo en los registros de Tráfico, debido a la deficiente coordinación entre administraciones. Parte de las quejas refieren que los embargos practicados no han respetado los límites fijados por el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y que han provocado un agravamiento de la situación de algunas personas para atender sus mínimos vitales (10009370, 10022446, 11022856, 11024703, 11024103, 11024703, 12000574, 12001093, 12001112, 12001433, 12005273, 12006251, 12021576, 12028329, 12033992, 12246680, 12247364, 12255123, entre otras).

10.3.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La corrección que se ha venido produciendo en el mercado inmobiliario ha afectado a la valoración catastral de muchos inmuebles, que se manifiesta en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ya que aquellos cuyas ponencias se realizaron en un momento de expansión del sector recogen valores que superan el que hoy se puede alcanzar. La depreciación experimentada no se ha incorporado a esa base, ni tampoco se han contemplado medidas que tiendan a considerar esta circunstancia, del mismo modo en que se incrementaba mediante las respectivas leyes de presupuestos el valor catastral, como un sistema para mantener actualizado el valor anualmente, se podría establecer un coeficiente de depreciación que reconociera los efectos de la crisis inmobiliaria.

Por el contrario, el Gobierno dictó el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que establece en su artículo 8 un incremento del tipo impositivo del impuesto sobre bienes inmuebles, entre un 4 y un 10 por ciento, dependiendo del año de aprobación de la ponencia de valores.

Dicho artículo recoge para los períodos impositivos que se inicien en los años 2012 y 2013, la modificación del artículo 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, un incremento del 10 por ciento para los municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total, aprobada con anterioridad al año 2002, no pudiendo resultar el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por ciento en 2012 y al 0,6 por 100 en 2013. Un incremento del 6 por 100 para los municipios cuya ponencia se aprobara entre 2002 y 2004, no pudiendo resultar el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por ciento, y por último, un aumento del 4 por 100 para los municipios cuya ponencia de valores total se aprobara entre 2008 y 2011. Se excluyen los municipios cuyas ponencias de valores hayan sido aprobadas entre los años 2005 y 2007, que recogieron las mayores subidas de valor, y tampoco se aplicará en el año 2013 en los que se apruebe una ponencia de valores total en el año 2012.

Las quejas que han motivado esta circunstancia han sido múltiples, y aunque no se han admitido a trámite al existir una norma de respaldo, los ciudadanos han mostrado su descontento con lo que consideran una insensibilidad del legislador, debido a que se impone una subida de los impuestos que gravan el bien que ha provocado primero la escalada de precios y del coste de la vida y después la crisis que se padece con carácter general. A pesar de las explicaciones ofrecidas, **muchos ciudadanos siguen considerando desproporcionado el aumento de la presión fiscal inmobiliaria,** sobre todo cuando afecta a la vivienda habitual y se carece de otros bienes (12004680, 12005289, 12009748, 12009965, 12010060, 12010990, 12012125, 12025223, 12033981, 12087640, 12087929, 12106486, 12124897, 12218850, 12272655, 12276450, entre otras muchas).

La elaboración de nuevas ponencias de valores también ha incidido en la **elevación de las bases imponibles**, lo que ha originado quejas sobre la falta de voluntad de los municipios de disminuir el tipo de gravamen para compensar el incremento impositivo como consecuencia del aumento del valor catastral. En este caso los municipios han tenido dificultades debido al citado Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre. De hecho, el Ministerio de Hacienda tuvo que dictar el 20 de febrero de 2012 los criterios de aplicación de esta medida, ya que existían errores en su implantación, excediendo el tipo máximo que recoge el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (12009965).

La situación descrita ha afectado especialmente a las personas que tienen más limitada su capacidad económica, además de los evidentes casos de contribuyentes desempleados y quienes se encuentran en situación de insolvencia, se han seguido recibiendo quejas de ciudadanos mayores de 65 años, cuya único inmueble en propiedad es la vivienda habitual y su renta se limita al cobro de una pensión. Del mismo modo se han manifestado las personas afectadas por discapacidad que cobran prestaciones públicas, o aquellos que agotado el cobro de la prestación de desempleo veían sus ingresos reducidos a un subsidio. Por este motivo, **se ha vuelto a iniciar una investigación con la Secretaría de Estado de Hacienda en relación con la posibilidad de introducir en el nuevo modelo de financiación local algún tipo de beneficio fiscal que rebaje la presión impositiva sobre estos contribuyentes,** por tratarse de un sector que ofrece una mayor vulnerabilidad a la posibilidad de verse socialmente excluido en contra de las previsiones constitucionales (06033043, 12006614 y 12006642).

Como el resto de impuestos que tienen la gestión compartida, el otro gran motivo de queja ha sido la descoordinación entre la Dirección General del Catastro y los municipios bien sea por la ubicación, cabida o linderos de las fincas, que afectan a su superficie y, por tanto, a su valor, bien por errores en las titularidades que provocan que figure como sujeto pasivo quien ya no es titular del bien o que no se adjudique adecuadamente la titularidad entre los

copropietarios. Este problema sigue apareciendo con relativa frecuencia, en particular en materia de **tributación de inmuebles rústicos,** en que el establecimiento de una cuantía mínima por debajo de la cual no se emite el recibo, incita a algunos ayuntamientos a denegar la emisión de tantos recibos como sujetos pasivos tenga el bien, y lo giran a nombre del titular que figure en primer lugar en la relación que Catastro facilita, siendo origen de denuncias de los propietarios.

El resto de las quejas en este impuesto se agrupan en torno a diferentes fases del procedimiento tributario de cobro, ya sea en voluntaria o ejecutiva, por errores en la identificación o inclusión de sujetos pasivos, pago por error en el objeto tributario, errores en los datos físicos o económicos que tienen como resultado un incremento de la cuota líquida, recargos por pago extemporáneo, con o sin inicio del procedimiento de cobro en vía ejecutiva, ausencia de resolución de los recursos presentados en relación con los elementos del tributo, lo que impide su corrección con carácter previo al pago de la liquidación del ejercicio, y, muy especialmente, reclamación de ejercicios prescritos en vía ejecutiva, y la consiguiente solicitud de devolución de ingresos indebidos, que se demora excesivamente en su resolución (06045269, 07014878, 08015693, 10002056, 10011033, 10014911, 10014925, 10016252, 10018976, 10030666, 10034841, 11006837, 11008189, 11008821, 11012256, 11015718, 11018311, 11020640, 11021065, 11022404, 11023387, 11024012, 11024806, 12000366, 12000537, 12000768, 12001061, 12001092, 12002362, 12002674, 12003627, 12002362, 12003627, 12003772, 12004557, 12005244, 12005663, 12005681, 12005709, 12005796, 12005898, 12007014, 12008544, 12037488, 12086678, 12122912, 12124286, 12217639, 12246384, 12247385, 12256169, 12256333, entre otras muchas).

10.3.1.3. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Esta figura se ha visto cuestionada por parte de muchos ciudadanos, debido a que grava la transmisión de los terrenos urbanos en un escenario de crisis del sector. El hecho imponible se define en el artículo 104 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales como el incremento de valor que se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad del terreno por cualquier título, así como la constitución de derechos de goce que limiten el dominio del mismo, con la finalidad de que las plusvalías que genera la acción pública reviertan en la comunidad. El tenor literal parece que regula un beneficio que percibe el transmitente, que es el sujeto pasivo, ya que alude al incremento del valor. Esto provoca confusión en los contribuyentes, debido a que los importantes descensos que acumula el sector en el último lustro no guardan relación con el resto de la regulación, que utiliza como bases de cálculo el valor catastral. Desde este punto de vista, tiene sentido la opinión generalizada de que no es un impuesto equitativo, ya que su cuota va a depender de que la Ponencia de Valores del municipio tenga mayor o menor antigüedad, y de que la misma se haya aprobado en un momento alcista o bajista del mercado.

La queja común es que **no se alcanza a comprender que se pretenda liquidar un tributo por la obtención de una "plusvalía", término con el que se conoce el impuesto, cuando, de hecho, se ha enajenado el bien por un precio inferior al de su compra.**

Situaciones especialmente graves, como las que han padecido quienes han perdido su vivienda habitual en un procedimiento de ejecución hipotecaria, o en supuestos de dación en pago de la misma para saldar sus deudas, también han sido objeto de numerosas quejas. Se ha trasladado el problema de los interesados a las administraciones locales, con el fin de auxiliarles y establecer un canal de comunicación entre la Administración y el ciudadano afectado por una circunstancia socialmente lamentable. Aunque los Ayuntamientos han ofrecido facilidades de pago, y en ocasiones han considerado necesario negociar con la entidad bancaria adjudicataria el pago del tributo, se ha aplicado la norma, que exige su pago al transmitente.

Esta situación se ha mantenido incluso con la promulgación del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que en su artículo noveno introduce un nuevo párrafo, el tercero, en el artículo 106 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, que establece que será sujeto pasivo sustituto del contribuyente la entidad que adquiera el inmueble, y no permite que este pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas. Para que este párrafo pueda aplicarse, el contribuyente debe encontrarse en los supuestos que contempla el artículo 2 del citado real decreto-ley, y se refiere a los hechos imponibles que se produzcan como consecuencia de la dación en pago de su vivienda, por lo que no es aplicable a las ejecuciones judiciales hipotecarias en las que el bien se subaste, ni a los supuestos que quedan fuera de su ámbito de aplicación siendo este muy restrictivo, como reiteradamente ha sostenido esta Institución (11016574, 11021998, 12001248-01, 12006714, 12016131, 12023883, 12031089, 12037430, 12086961, 12087176 y 12123904).

10.3.2. Tasas locales

El cálculo de las cuotas de las tasas vuelve a ser el problema que centra las quejas sobre la materia. Los contribuyentes manifiestan su disconformidad con el importe de estas, ya que su justificación se vincula más a la necesidad recaudatoria de los Ayuntamientos que al coste efectivo del servicio o al aprovechamiento del dominio público. El incremento de las cuotas respecto de las tasas existentes en ejercicios anteriores, y el deterioro o disminución de los servicios relacionados con ellas ha sido otra queja común en el ejercicio.

Estos tributos se justifican como un medio de resarcir a la Administración por el coste que comporta la prestación de un servicio o por el beneficio especial que el obligado tributario obtiene realizando una utilización de carácter privativo del dominio público, que lo restringe para el resto de los ciudadanos. Su régimen legal, que se recoge en los artículos 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, exige que su exacción se rija por los principios de proporcionalidad y equidistribución. Por derivarse las tasas de una actuación pública, se establece como límite el coste real o previsible del servicio o el valor que la utilidad o beneficio que obtiene el sujeto pasivo tendría en el mercado.

El medio que la ley ha considerado adecuado para que este tributo cumpla con sus objetivos de retribución a la Administración es la realización de un **informe técnico-económico previo a la aprobación de la tasa,** en el que tiene que constar el valor de mercado o la previsible cobertura de los costes del servicio, de acuerdo con el artículo 25 de la ley reguladora de las Haciendas Locales. Su ausencia o la insuficiencia de la memoria financiera pueden conllevar la nulidad de pleno derecho de la ordenanza fiscal, pues no se trata de un presupuesto subsanable. La jurisprudencia ha definido los términos en que debe moverse la Administración con este tributo, habiendo establecido el Tribunal Supremo que

dicho informe no constituye un mero requisito formal, sino un instrumento determinante de la cuantía de la deuda tributaria.

Sin embargo, debido a la limitación que los entes locales tienen en relación con las figuras tributarias disponibles, precios públicos, tasas o contribuciones especiales son las únicas cuyo objeto imponible no se encuentra predefinido por la ley, lo que despeja una vía de obtención de liquidez más rápida que con cualquier otra figura tributaria y su margen de discrecionalidad es muy superior. Ello ha supuesto que muchos ayuntamientos hayan incumplido con esta obligación, a pesar de lo cual, no han interrumpido su recaudación, ni han considerado su modificación para acomodarla a la vigente normativa.

Las tasas por recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Madrid sigue acumulando el mayor número de quejas, junto con las que se refieren a la anulación por parte del Tribunal Supremo de la fórmula de cálculo de la tasa por la utilización de dominio público para el paso de carruajes del mismo municipio, en consonancia con la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en el año 2008 y que no fue acogida por dicho ayuntamiento (12003437, 12004425, 12005026, 12005055, 12005685, 12005721, 12006635, 12007349, 12007564, 12009228, 12010392, 12010906, 12011760, 12012504, 12017090, 12027575, 12027677, 12029034, 12029522, 12036560, 12037955, 12106734, 12122450, 12123138, 12124385, 12124621, 12124920, 12218132, 12218470, 12218776, 12246256, 12247401 y 12255988).

11. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La pluralidad de temas que abarca este capítulo hace muy difícil una aproximación o tratamiento conjunto de todos ellos. En las distintas facetas de la actividad económica aquí recogidas el eje central no es tanto las irregularidades administrativas como las necesidades de los ciudadanos, presididas, una vez más, por la escasez de recursos para hacerlas frente y la reacción de los poderes públicos para evitar situaciones de exclusión social. Situaciones en las que la capacidad del Defensor del Pueblo es de denuncia.

Los problemas hipotecarios de relación con las entidades de crédito o con las compañías suministradoras de gas y electricidad, los asuntos relacionados con la agricultura, etc., precisan de la intervención eficaz de los poderes públicos para el establecimiento de un marco regulatorio adecuado al momento social, unido a la respuesta rápida para hallar soluciones.

11.1. ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

Como se indica en el capítulo 2.3.1 de la parte II de este informe, la Institución presentó ante las Cortes Generales un estudio sobre Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo, en el que se efectuaban **veinte recomendaciones** a los Ministerios de la Presidencia, de Economía y Competitividad, y de Justicia, así como al Banco de España y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Las medidas que se han adoptado hasta el momento, en relación al contenido de las propuestas efectuadas en las recomendaciones que figuran en el informe monográfico sobre esta cuestión, son las recogidas en las siguientes normas:

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, como la elevación del salario inembargable y el incremento del 60 por ciento del importe de la adjudicación al acreedor del inmueble embargado.

El Código de buenas prácticas bancarias del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de los deudores hipotecarios sin recursos, incluye tres medidas:

a) reestructurar la deuda hipotecaria, mediante la aplicación de carencia en la amortización de capital y una reducción del tipo de interés durante 4 años y la ampliación del plazo total de amortización;

b) si la medida anterior no resultara suficiente para que el deudor vaya saldando la deuda, las entidades podrán ofrecer a los deudores una quita sobre el conjunto de su deuda;

c) si finalmente ninguna de las dos medidas anteriores logra conseguir que los deudores puedan seguir pagando las cuotas, estos podrán solicitar, y las entidades deberán aceptar, la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda. En este último supuesto, las familias podrán permanecer en su vivienda durante un plazo de dos años abonando una renta asumible, como alquiler.

Estas medidas se aplicarán a los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria cuyo deudor se encuentre situado en el “umbral de exclusión” y que estén vigentes a la fecha de su entrada en vigor.

El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios para atender y paliar las dificultades de los colectivos de mayor vulnerabilidad.

Una de ellas consiste en paralizar durante dos años los lanzamientos, es decir, la fase final del desahucio, cuando se cumplen unos requisitos:

- no superar el nivel de rentas previsto (tres veces Indicador Público de Renta de Efectos Públicos [IPREM]);
- producción de una alteración significativa de las circunstancias económicas;
- la cuota hipotecaria alcanza al 50 por ciento de los ingresos netos;
- crédito garantizado con hipoteca sobre la única vivienda en propiedad;
- y, además, tienen que cumplir otras circunstancias como:
  - ser familias numerosas,
  - constituir una unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo,
  - ser familias con algún menor de tres años,
  - tener a su cargo a personas en situación de discapacidad superior al 33 por ciento o dependencia que incapacite de modo permanente para una actividad laboral,
  - ser deudores en paro y sin prestación por desempleo,
  - constituir unidades familiares en las que convivan en la misma vivienda una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consaguinidad o afinidad y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia o enfermedad grave que le incapacite de forma temporal o permanente para una actividad laboral,
  - estar en algunos supuestos de violencia de género.

Aunque toda medida tendente a paliar las circunstancias de los deudores hipotecarios sin recursos se consideran **positivas,** todas ellas se han mostrado **insuficientes** dada las limitaciones que se recogen para su efectiva aplicación.

Por ello, se ha procedido a reiterar las recomendaciones anteriores y efectuar otras nuevas, como:

- la conveniencia de elaborar un concepto jurídico del **deudor de buena fe.**
- Abordar la modificación del artículo 1911 del Código civil con el fin de **matizar la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas** mediante un sistema respetuoso con los principios constitucionales y acorde con el concepto de deudor de buena fe.
- **Regular el procedimiento de insolvencia personal,** de seguimiento obligatorio para los acreedores, que establezca plazos y prórrogas de pago, quitas y esperas, y permita continuar en el uso de la vivienda o el local de negocios que constituye la actividad principal con una renta social.
- Insistir en la **ampliación de las situaciones en que se extingue la deuda hipotecaria** mediante la dación en pago del bien hipotecado, según la propuesta realizada por esta Institución en el estudio sobre “Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo”.
- Reformar el artículo 693.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ampliando la posibilidad **de rehabilitar los préstamos también para los locales de negocio** donde se ejerce la actividad económica o profesional que constituye la forma de vida del sujeto, evitando el abuso del derecho, sin el límite temporal de cinco años.

- **Tasar de forma independiente** y justa los inmuebles en la constitución de las hipotecas y elevar el valor del inmueble para la adjudicación en subasta al acreedor y aumentar el mínimo de la mejor postura.
- Establecer la necesidad de un **acto previo de conciliación,** como requisito de procedibilidad para la ejecución hipotecaria, en el que el juez esté dotado de la facultad de imponer un acuerdo razonable.
- Reformar el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ampliando su ámbito de aplicación **exigiendo menores requisitos para dar cabida a los deudores por hipotecas que gravan los locales de negocio** donde se ejerce la actividad que supone el medio de vida del sujeto y a otros deudores que, sin estar en el concepto del "umbral de exclusión" definido en el mismo, se encuentran abocados a la ruina por no poder pagar sus deudas al haberse reducido considerablemente sus ingresos.

Estas recomendaciones no han sido contestadas por los diferentes departamentos ministeriales (09003649, 11009268, F11024307, F11024350, F11024381, F12000869, F12000871, F12000873, 12001244, 12004378, 12004662, 12004806, 12005192, 12005333, 12005473 y otras)*.

Desde el año 2009 se viene recomendando la **ampliación de la vigencia de la línea ICO moratoria hipotecaria.** Tanto el Instituto de Crédito Oficial como la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa concluyen que no es posible acceder a lo recomendado pues se trata de una Línea vencida. La línea no ha alcanzado el objetivo y finalidad prevista de paliar las dificultades económicas de los clientes, quienes se han encontrado con una doble obligación de pago; la cuota del crédito hipotecario más la cuota del préstamo ICO. Esta Línea representa una elevada carga financiera para el ICO, al asumir los posibles impagos de los préstamos; riesgo potencial de hasta 9,36 millones de euros del importe dispuesto en la citada Línea.

Esta Institución considera que hasta el presente las decisiones han sido puntuales sin la búsqueda de una solución global. La realidad social impone un cambio. Es necesario revisar la normativa que pueda paliar situaciones graves o muy graves y elaborar un marco legal más flexible, menos gravoso y que evite la pérdida de bienes que constituyen el único patrimonio o medio de vida de los afectados por la crisis económica. El dinamismo con el que se modifican otras figuras no se ha trasladado a las deudas e hipotecas, ni la respuesta legislativa a la velocidad de cambio del mercado crediticio ha sido ágil.

Por ello, **esta Institución continuará insistiendo** en la necesidad de regular la forma de evitar la ruina de las personas físicas, mediante la insolvencia personal, como se señaló en las diferentes recomendaciones planteadas desde el año 2009, en diferentes investigaciones (09009222 y otras).

La **deficiente información** facilitada por las entidades de crédito **sobre las hipotecas** o préstamos en divisas ha sido motivo de numerosas quejas. Este tipo de productos se comercializó de forma habitual cuando el Euribor presentaba una tendencia alcista y el Euro cotizaba también al alza en los mercados internacionales, momento en que la comercialización de préstamos en francos suizos, yenes japoneses, o en varias divisas de características y comportamiento similar proporcionaba la posibilidad de tener una hipoteca con un coste

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

inferior, ya que el Euro se revalorizaba frente a esas monedas. Sin embargo, no se informó adecuadamente a los clientes de que las condiciones del mercado podían imponer la tendencia contraria, como está ocurriendo, debido a que el Euro cotizó a la baja y dichas monedas se revalorizaron, el capital pendiente del crédito incrementó su importe, por lo que después de varios años de pagar el préstamo se adeuda más capital en ocasiones que el percibido en el momento de la suscripción del mismo. Se realizó una investigación con **el Banco de España** en relación con esta circunstancia y se constató que la nueva regulación de la protección de los clientes bancarios **ha impuesto a las entidades unas obligaciones específicas de información a sus clientes** para este tipo de productos, de modo que puedan tener conocimiento, antes de contraer una obligación, de los posibles escenarios que afectarían a un producto cuya vida se prolonga muchos años después de su suscripción, pudiendo contraer la obligación o no después de evaluar las posibles consecuencias de las peculiaridades del mismo (12011279, 12013969, 12015066, 12017369, 12021389 y 12256317).

La evolución a la baja del Euribor ha supuesto un alivio para las economías de los ciudadanos que mantienen una hipoteca para la adquisición de la vivienda habitual. Sin embargo, aquellos que pudieron **adquirir una vivienda de protección oficial no han corrido la misma suerte si su adquisición se produjo con anterioridad al año 2010, época en que la mayoría de los créditos se referenciaban al IRPH.** Este tipo, oficial y más estable que el Euribor, por lo tanto superior generalmente, se había empleado de forma habitual en los planes de vivienda social de la Administración Pública, debido a su sistema de cálculo recoge las alteraciones de la evolución general de los mercados con mayor lentitud y por ello ha sido muy superior en todo el ejercicio al Euribor, que es el tipo más usualmente empleado en los contratos libres, lo que motivó la recepción de numerosas quejas de quienes se encontraban en esta situación y habían comprobado que sus cuotas hipotecarias ascendían por efecto de su aplicación, mientras que quienes pagaban cuotas referenciadas al Euribor pagaban menos cada mes.

El derecho a la vivienda, constitucionalmente consagrado como derecho social de todos los españoles, exige de la Administración la instrumentación de planes de promoción de vivienda social para ofrecer a los colectivos sociales con mayores dificultades el acceso a la misma. Dicha función protectora debe extenderse a toda la vida del préstamo que permite su adquisición, y por ello existen subsidiación de intereses y condiciones especiales de contratación, lo que convive mal con la aplicación de un tipo de interés superior a la tendencia del mercado. Aunque la Administración ha sido consciente de esta situación y ha modificado la referencia de los préstamos a partir del año 2009, en que se utilizó el Euribor por primera vez, siguen existiendo muchos afectados por el régimen anterior que demandan medidas correctoras. Por ello, se ha iniciado en este ejercicio una investigación sobre el particular que continúa en el momento de elaboración de este informe a la espera de que la Administración responda (12022082, 12013555, 12026515, 12217537, y otras muchas).

Tras la ejecución hipotecaria en la mayoría de los casos los clientes continúan debiendo parte de la deuda y **algunas entidades crediticias lo primero que hacen es disponer de la totalidad del dinero que haya en las cuentas sin respetar el mínimo inembargable de salarios y pensiones.**

El Banco de España ha indicado que en la ejecución hipotecaria si se diera la circunstancia de que el importe de la venta del inmueble no fuera suficiente para saldar la deuda pendiente de pago y el contrato de préstamo hipotecario no estableciera otra cosa, el prestatario seguirá respondiendo ante la entidad de crédito con todos sus bienes presentes y futuros por la cantidad pendiente de liquidar. En este supuesto, la entidad acreedora puede solicitar a la autoridad judicial que ordene el embargo de los saldos depositados en las cuentas de su cliente hasta el total resarcimiento de la cantidad debida y será en el marco del proceso judicial en el que se podrán plantear los eventuales incumplimientos de las normas que

determinan las cantidades y bienes inembargables. Indicando que **una entidad de crédito no puede proceder por sí al embargo de las cuentas de sus clientes deudores, que solo puede ser acordado por el órgano judicial competente.**

Es cierto que se pueden denunciar los eventuales incumplimientos en vía judicial, pero ello no es suficiente porque las personas afectadas por estas prácticas de las entidades financieras, se sienten totalmente indefensas, sin poseer capacidad económica para poder contratar abogado alguno. Dado que los informes anuales del Banco de España consideran una mala práctica bancaria el embargo de saldos en cuentas corrientes, sin respetar lo establecido en la Ley 1/2000, y afirma que sería una conducta sancionable si se detectara un quebrantamiento reiterado por parte de las distintas entidades bancarias, se ha solicitado nueva información sobre la existencia de reclamaciones denunciando esta mala práctica, y si se ha realizado alguna actuación para evitar que los ciudadanos tengan que acudir a la vía judicial para ver repuestos sus derechos. En estos momentos se está a la espera de respuesta (12012705).

En el mes de julio de este año han empezado a vencer algunos créditos que el ICO habilitó para los afectados de Forum/Afinsa. **Los afectados de Afinsa aún no han recibido cantidad alguna, por lo que solicitan que se prorrogue la amortización de los créditos concedidos.** Se ha trasladado dicho problema a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (12018001 y 12272596).

11.2. ENTIDADES FINANCIERAS

La experiencia pone de manifiesto, así se ha hecho constar en los distintos informes anuales, que los ciudadanos se encuentran indefensos ante las actuaciones de las entidades financieras. **El Banco de España no ha servido para solventar los problemas denunciados por los clientes. No se tiene constancia de procedimientos sancionadores a las entidades financieras que se hayan desviado de las buenas prácticas bancarias y usos financieros.** Cuando los usuarios acuden al Servicio de Reclamaciones difícilmente obtienen un informe favorable que, aunque no sea vinculante, les serviría para acudir a los tribunales con más seguridad.

Desde esta Institución **se pretende un mercado transparente y más equilibrado entre las partes,** para lo cual es necesaria la protección de los derechos de los usuarios y una información clara y concreta. La oscuridad ha beneficiado a las entidades bancarias en detrimento de los ciudadanos, que no han encontrado respuesta en el regulador.

A finales de año, en una reunión mantenida con **el Banco de España,** esa entidad manifestó su voluntad de mejorar las insuficiencias detectadas en materia de transparencia. **Han considerado la Recomendación sobre el establecimiento de un sistema de alerta en las suscripciones de productos financieros para que los clientes comprendan de forma sencilla el riesgo que asumen.** Asimismo, han anunciado la posibilidad de sancionar a las entidades crediticias si superan un cierto límite en el volumen de reclamaciones desfavorables a la entidad.

De momento, se ha aprobado la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que entrará en vigor, de acuerdo a la disposición final tercera, a partir del 22 de mayo del 2013. El artículo 14 determina que ante informes desfavorables, en el plazo de un mes desde su notificación, la entidad implicada deberá comunicar la aceptación o no de los criterios planteados, así como justificar documentalmente el haber rectificado su situación con el reclamante. Transcurrido ese plazo o falta de comunicación, se archiva el expediente, sin perjuicio de las responsabilidades

administrativas o de otro orden en que haya podido incurrir la entidad. También se contempla la remisión a los servicios de supervisión de aquellos expedientes en los que se aprecien indicios de incumplimiento o quebrantamiento graves o reiterados de normas de transparencia y protección de la clientela.

Un problema nuevo que han planteado los ciudadanos es que **muchas entidades financieras tienen establecido un determinado horario y días especiales para efectuar ingresos, muy restrictivo.** La opinión del Banco de España es que no existe disposición legal que establezca un determinado horario como obligatorio para que las entidades de crédito admitan ingresos y realicen pagos a sus clientes o a terceros por cuenta de aquellos; ni tampoco dicha actuación incide en la posible infracción de normativa de disciplina bancaria.

Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente el Servicio de Reclamaciones, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

Esta Institución estima que la característica que distingue a las cuentas corrientes sobre otros depósitos a la vista como las cuentas de ahorro, es el servicio de caja que la entidad se compromete a prestar a sus titulares. Esto es, la entidad bancaria se obliga a efectuar, por cuenta de su cliente, los cobros y pagos que este le ordene. Las órdenes más básicas, “el servicio de caja”, serían el abonar en la cuenta de los clientes los ingresos en efectivo que efectúen el titular u otra persona para dicha cuenta. Las entidades bancarias al limitar el horario podrían estar incumpliendo esta obligación.

Desde el punto de vista formal, el contrato de cuenta corriente se rige por la libertad de forma, que se halla modulada al exigirse su forma escrita desde la redacción del artículo 7 de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1989 y la norma 6 de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, ratificándose por el artículo 11.1 de la Orden EHA/1608/2010, de 14 de junio, en papel u otro soporte duradero.

Partiendo de esta obligación de documentación de **los términos del contrato de cuenta corriente,** se puede deducir que no es suficiente que se avise al público de la existencia de las limitaciones de estas operaciones en un horario determinado, colocando carteles en las diferentes oficinas, sino que **debería constar de modo expreso en las condiciones del contrato al tratarse de una limitación sustancial.**

En cuanto a la argumentación de las entidades bancarias ante la imposición de dicha medida, evitar aglomeraciones en las oficinas procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria, la realidad es que con estas limitaciones los ciudadanos, no solo no tienen un mejor trato, sino que provoca importantes trastornos, en cuanto a pérdida de tiempo, entre aquellos que tienen que hacer frente al pago de las facturas de luz, gas, teléfono, ingresos en la cuenta de las comunidades de propietarios, rentas de alquiler, etcétera.

Tampoco hay que olvidar, el momento actual en el que la reestructuración del sistema financiero está trayendo consigo el cierre de sucursales y el recorte de plantillas, sobre todo de las cajas de ahorros. Algo ante lo que los clientes bancarios no tienen más opción que reclamar.

Por ello se ha **recomendado tanto al Banco de España como a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad,** la adopción de las oportunas modificaciones legislativas con el fin de hacer efectiva la obligación que tienen contraída las entidades bancarias con los clientes y permitan los pagos durante todo el horario que permanezca el establecimiento abierto al público. El Banco de España ha

respondido que, dado que la recomendación ha sido trasladada también a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, que es el órgano competente para habilitar dicha medida, queda a disposición del citado ministerio para colaborar en la medida que sea precisa. El Ministerio de Economía no ha contestado hasta el momento (12005079, 12009602, 12124393 y 12246984).

11.3. MERCADO DE VALORES

Las actuaciones seguidas durante 2012 sobre el mercado de valores se han ceñido exclusivamente a la comercialización por las entidades de crédito de **participaciones preferentes y deuda subordinada, sin la debida información a los pequeños ahorradores,** cuestión denunciada masivamente por los ciudadanos. Con motivo de ello se inició una **investigación de oficio** ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores y ante la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

Las entidades bancarias contactaban con los clientes sin recabar los datos sobre el inversor, y sin entregar a los suscriptores la información sobre las características y riesgos del producto. Actuaciones todas ellas que contravienen las normas de conducta establecidas en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, modificada por la Ley 7/2007, de 19 de diciembre, que impone a las entidades de crédito unas obligaciones de información y valoración de riesgos.

Inicialmente se formularon **dos Recomendaciones para reforzar la protección de los clientes de productos financieros y para crear un mecanismo de reclamación extrajudicial efectivo y en sede administrativa.**

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) argumentó que, con carácter general, la comercialización de este tipo de productos complejos por parte de las entidades emisoras se había ajustado a la normativa aplicable. No obstante, aseguró haber detectado situaciones de incumplimiento, que habían originado la apertura de varios expedientes sancionadores.

El alto número de quejas recibidas, las reclamaciones presentadas ante la propia CNMV y algunos de los pronunciamientos judiciales que ya se han hecho públicos, evidencian que el control preventivo ejercido por la CNMV no ha resultado eficaz. Es por eso que, en opinión de la Institución, la CNMV debería disponer de mayores competencias para proteger a los inversores.

Para la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, **las participaciones preferentes, la deuda subordinada y otros instrumentos de carácter híbrido son instrumentos financieros altamente complejos, desaconsejados para clientes minoristas**. Considera que debe reforzarse la protección de los consumidores y la legislación sobre valores, así como la supervisión del cumplimiento por las autoridades, con el fin de limitar la venta, por parte de la banca, de instrumentos de deuda subordinada a clientes minoristas no cualificados y mejorar sustancialmente el proceso de venta a estos últimos de instrumentos no cubiertos por el Fondo de garantía de depósitos. Ello exigirá una mayor transparencia en cuanto a las características de tales instrumentos y sus consiguientes riesgos.

Se han tomado **varias medidas para limitar la comercialización a inversores minoristas** mediante la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito sustituido por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre. Se destacan las siguientes medidas:

1. **Desincentivar la comercialización de participaciones preferentes,** instrumentos de deuda convertibles y otros instrumentos híbridos a clientes minoristas al exigir

valores unitarios mínimos altos (25.000 a 100.000, según sea la entidad de crédito emisora cotizada o no) a la vez que se asegura que aquellos valores comercializados tengan condiciones de liquidez y precio justos al imponer un tramo obligatorio de inversores profesionales del 50 por ciento.

2. **Fortalecer las facultades de supervisión de la CNMV** para que, entre otras cosas, efectúe cuantas advertencias estime oportunas relativas a la complejidad del producto. Incluso se exige que los clientes minoristas no idóneos escriban de puño y letra que han sido advertidos de que el producto no les resulta conveniente cuando contraten servicios de inversión sobre productos complejos.

3. **Distinguir claramente** los depósitos bancarios comercializados de otros activos emitidos por una entidad de crédito **evitando cualquier tipo de confusión.**

Se parte del principio de que son los accionistas y los acreedores los que han de sufragar los gastos de la reestructuración o resolución ordenada, antes que los contribuyentes, en virtud de un principio evidente de responsabilidad y de asunción de riesgos.

En estos casos, las entidades deben ofrecer una acción voluntaria a los inversores, que puede consistir, entre otras medidas, en un canje de instrumentos, recompra, o reducciones en el valor, siempre teniendo en cuenta el valor de mercado, aplicando un descuento sobre el nominal acorde con la normativa europea. Se impondría un ejercicio más estricto si el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) considerase que el ejercicio voluntario no ha tenido suficiente éxito para la absorción de pérdidas necesaria.

La CNMV respondió a las recomendaciones de forma pormenorizada alegando lo siguiente:

a) La información que las entidades de crédito deben facilitar a los inversores se encuentra en el artículo 79 bis de la Ley del Mercado de Valores, y en los artículos 62 y 64 del Real Decreto 217/2008, de 15 de febrero, sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión y de las demás entidades que presten servicios de inversión, sin que disponga de facultades regulatorias que permitan desarrollar estos preceptos. Su actuación se ha centrado en hacer propuestas e impulsar actuaciones para la información correcta.

b) Sobre la difusión de guías de buenas prácticas y propuestas normativas de la CNMV, en ausencia de una norma legal imperativa no puede imponer su cumplimiento.

c) Propuestas normativas sobre la adecuada información a los inversores y refuerzo del consentimiento informado. Según la reciente modificación del artículo 79 bis 3 de la Ley del Mercado de Valores, de 31/08/2012, "la Comisión Nacional del Mercado de Valores podrá requerir que en la información que se entregue a los inversores con carácter previo a la adquisición de un producto, se incluyan cuantas advertencias estime necesarias relativas al instrumento financiero y, en particular aquellas que destaquen que se trata de un producto no adecuado para inversores no profesionales debido a su complejidad. Igualmente, podrá requerir que estas advertencias se incluyan en los elementos publicitarios".

Un aspecto que frecuentemente se pone de manifiesto en las reclamaciones de inversores es la discrepancia entre la información verbal y la documentación contractual de la operación. Discrepancia de la que el cliente no fue consciente en el momento de la contratación, al no haber dispuesto con la antelación suficiente de toda la documentación. Por ello, la CNMV ha trasladado a la Secretaría de Estado de

Economía y Apoyo a la Empresa, y a la Subcomisión de Economía del Congreso de los Diputados la conveniencia de introducir en la normativa un período mínimo de reflexión previo a la contratación de determinados productos que permita al inversor adoptar una decisión más y mejor informada.

d) Sobre el conocimiento por el inversor de la naturaleza del servicio prestado. En la comunicación al sector de mayo de 2009 la CNMV insistió en la necesidad de realizar una adecuada distinción entre el servicio de asesoramiento (que implica una recomendación de compra personalizada al inversor) y el de comercialización, de manera que el inversor fuera plenamente consciente de la responsabilidad que asume.

e) Sobre la catalogación de los productos en función de su complejidad y riesgo incorporando un código de colores. La CNMV comparte con el Defensor del Pueblo que puedan definirse y/o armonizarse los niveles de riesgo en que deben clasificarse los instrumentos financieros, pero considera prudente esperar a conocer el contenido del Key Information Document (KID) *que debe definirse en el seno de la iniciativa comunitaria sobre* Packaged Retailed Investment Products (PRIP) *ya que establecerá a nivel comunitario el estándar de información a facilitar a los inversores. En opinión de la CNMV un sistema de clasificación limitado a tres niveles de riesgo resultaría excesivamente sencillo.*

f) Sobre la educación financiera deben redoblarse los esfuerzos. En este sentido ha trasladado en julio de 2012 al Congreso de los Diputados la posibilidad de incluir en los últimos cursos de la enseñanza secundaria obligatoria un módulo de educación financiera y conseguir así un nivel mínimo adecuado de conocimiento, que resulta de un elevado interés práctico en la vida de una gran mayoría de la población. Tal es el objetivo que persigue el convenio suscrito hace cuatro años por la CNMV con el Banco de España, renovado en 2012, que ha permitido ensayar este tipo de enseñanza en más de 30 centros educativos.

g) ***La CNMV comparte con el Defensor del Pueblo la idea de la implantación de un sistema extrajudicial para la resolución de conflictos surgidos en la prestación de servicios de inversión.***

Afirma la CNMV que su servicio de reclamaciones no tiene la facultad de exigir a la entidad el resarcimiento cuando la resolución de la reclamación resulta favorable para el inversor. Sólo en un escaso porcentaje de las reclamaciones las entidades acaban rectificando adecuadamente su actuación.

h) Sobre la reiteración a las entidades bancarias de la conveniencia de llegar a acuerdos con los inversores que eviten los procedimientos judiciales, insiste en la necesidad del establecimiento de mecanismos alternativos a la vía judicial para la resolución de los conflictos con las entidades que prestan el servicio de inversión. De hecho aunque carece de capacidad para imponer el resarcimiento a los inversores cuando las entidades lo hacen en el seno de las actuaciones de la CNMV se tiene en cuenta en los expedientes disciplinarios. La Ley de Economía Sostenible introdujo la posibilidad de no sancionar infracciones cuando se compensa el perjuicio producido, así como tener en cuenta dicha circunstancia en la cuantía de la sanción a imponer.

Esta Institución ha valorado las actuaciones desarrolladas para lograr un mercado de inversiones más transparente y justo, pero discrepa de algunas afirmaciones efectuadas.

En concreto, sobre la ausencia de capacidad legal de la CNMV para prohibir la comercialización a inversores minoristas con carácter preventivo, se ha solicitado una

aclaración sobre los supuestos en que se aplica la facultad, conferida por el artículo 85.2.e) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (vigente desde 2007), de requerir el cese de toda práctica contraria a las disposiciones de la ley y las normas de desarrollo de la misma, lo que apunta a la suspensión o cese de la actividad de comercialización de estos productos híbridos entre inversores que no cumplían los requisitos para acceder a ellos y más cuando no se ha facilitado información y, en ocasiones, se ha presionado a los clientes para su adquisición, base de algunas sentencias estimatorias para anular los contratos.

En cuanto a la catalogación de los productos en función de su complejidad y riesgo, incorporando un código de colores, que la CNMV considera excesivamente sencillo, la propuesta efectuada buscaba la existencia de un aviso fácil y accesible sobre los riesgos en la inversión, sin que ello implique que no se establezcan más niveles. Se pretende un indicador visible y claro, pues la información pormenorizada y con un lenguaje técnico puede llevar a confusión, como de hecho ha quedado demostrado.

Por lo que respecta a la carencia de capacidad para imponer a las entidades la compensación de los perjuicios ocasionados a los inversores, hay que tener en cuenta que la CNMV no debe ceñirse únicamente en sus actuaciones a la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, pues su artículo 14 sobre el régimen jurídico de la CNMV, en el punto 2, dice textualmente: “En el ejercicio de sus funciones públicas, y en defecto de lo dispuesto en esta ley y en las normas que la completen o desarrollen, la Comisión Nacional del Mercado de Valores actuará con arreglo a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado”.

Del mismo modo, el artículo 98.1. de la misma ley dispone: “En materia de procedimiento sancionador, resultará de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y su desarrollo reglamentario...”.

Este último precepto sitúa la cuestión en el ámbito de los principios de la potestad administrativa sancionadora recogidos en la citada Ley 30/1992 y, entre ellos en el principio de responsabilidad previsto en el artículo 130: “... 2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente”.

De todo ello se deduce que existen instrumentos en el ordenamiento jurídico para adoptar medidas sobre la compensación de los perjuicios ocasionados a los inversores. Además, no se encuentran objeciones para que desde la CNMV se promuevan acuerdos que ayuden a paliar el daño ocasionado, máxime teniendo en cuenta que valoran esa compensación en la aplicación de la política disciplinaria y en el cálculo de la cuantía de las sanciones.

Es un hecho innegable que el sistema de control y supervisión sobre esta actividad antijurídica no ha funcionado como debiera, máxime en un momento en que las entidades se encuentran sin la capacidad de respuesta que los inversores confiaban que tenían. Por ello, **se ha reiterado a la CNMV la Recomendación sobre la necesidad de promover acuerdos entre los inversores y las entidades de crédito para limitar los daños sufridos por estos, que no tienen el deber jurídico de soportar, y recomendar el uso de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ofrece para reponer el orden jurídico conculcado.**

Por otra parte, **se ha recomendado a la Secretaría de Estado y Apoyo a la Empresa el otorgamiento de mayores competencias a la CNMV** para proteger a los inversores o subsidiariamente la creación de algún mecanismo de reclamación extrajudicial efectivo, en sede administrativa, cuya finalidad sea la resolución de conflictos para evitar la vía judicial. Propiciar un mercado transparente, sin cláusulas oscuras que permita lograr el necesario equilibrio entre las partes y con soluciones eficaces (F12001843 y un elevado número de quejas más).

El Ministerio de Economía y Competitividad anunció en la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados, el día 18 de diciembre de 2012, **el establecimiento de un arbitraje para los afectados por las participaciones preferentes de la entidad nacionalizada Bankia, lo que dio lugar a una investigación de oficio** con objeto de obtener información sobre la cuestión, en concreto: 1) procedimiento para la designación del encargado de la criba previa y, si se ha valorado la posibilidad de que se haga por una institución pública; 2) procedimiento de selección de casos y forma de considerar la mala práctica en la comercialización de las participaciones preferentes por parte de Bankia, y 3) si se ha previsto el establecimiento de los requisitos para acceder al arbitraje y elementos de prueba sobre la práctica de Bankia. Todo ello, teniendo en cuenta que la mayor parte de los ahorradores que invirtieron en participaciones preferentes son jubilados y personas sin conocimientos financieros que confiaron en el personal de la entidad crediticia, así como en la solvencia publicitada por la entidad (F12285499).

Según la experiencia del Defensor del Pueblo a través de las quejas de los ciudadanos y los últimos acontecimientos publicados, además de la información que se ha de facilitar a los clientes suscriptores de productos financieros, habría que **establecer alguna advertencia del nivel de riesgo de dicho productos con carácter objetivo. Un sistema efectivo podría ser, por ejemplo, un código de colores sencillo e intuitivo,** como los que utilizan los semáforos, en el que el verde indicara un riesgo bajo, el amarillo un riesgo medio y el rojo un riesgo alto. **Esta propuesta se dirigió a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y al Banco de España.**

La Comisión Nacional del Mercado de Valores consideró improbable la adopción de un sistema de clasificación limitado a tres niveles de riesgo, por considerarlo demasiado simple. Sin embargo, **el Banco de España aceptó la recomendación** e informó de que está en disposición de estudiar la concreción de un sistema como el propuesto (F12010887).

11.4. SEGUROS

Un nuevo problema que ha surgido en este ejercicio **en relación con los planes de pensiones se refiere a la denegación del rescate si la contratación se efectuó estando desempleado.** Efectivamente la normativa actual no recoge esta excepción, pero sería conveniente que se modificara y permitiera el rescate del plan de pensiones en estos casos. Se trataría de paliar una situación de emergencia que afecta seriamente a la capacidad económica de los partícipes. Para quienes se encuentran en situación de extrema necesidad es incomprensible no poder disponer de sus ahorros. La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones opina que la contratación de los planes de pensiones estando en situación de desempleo se podría utilizar por parte de los partícipes como mero instrumento de planificación fiscal, sin embargo esta Institución estima que existen cautelas que se pueden adoptar para evitar la utilización fiscal en estos casos. Todavía no se ha producido una respuesta (12001152, 12001152 y 12033861).

Continúa abierta la investigación de oficio, que se inició en el año 2011, sobre la **exigencia de contratación de un seguro de vida y de desempleo aparejado a los**

préstamos hipotecarios por parte de las entidades bancarias a sus clientes con sus propias compañías aseguradoras, con la posterior denegación de la cobertura por las numerosas limitaciones recogidas en los contratos. **Se Recomendó** a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y al Banco de España **la restricción de esta práctica** y la redacción con mayor claridad por las discrepancias existente en el contenido de las mismas. El Banco de España consideró que no hay límites para que las entidades ofrezcan la suscripción de un préstamo en determinadas condiciones si el prestatario cumple uno o varios requisitos adicionales, como pueden ser, la contratación de un seguro de unas determinadas características. Pero se exige a las entidades el cumplimiento de unas obligaciones y, entre ellas, las de información al cliente que, en el concreto ámbito de los contratos vinculados, la Orden EHA/2899/2011 pretende reforzar.

Para esta Institución no se ha procedido con rotundidad frente al incumplimiento de las buenas prácticas y el abuso de algunas entidades bancarias con sus clientes que no dieron su consentimiento voluntario a la suscripción de los seguros, que además no se adaptaban a las circunstancias y características del prestatario.

Parte de las recomendaciones han sido aceptadas por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que aprovechará la reforma de la Ley del Contrato del Seguro para dotar de mayor transparencia a los contratos con el objeto de hacer más comprensible el contenido de la póliza, aclarar ciertas contradicciones y conformar un proceso contractual equitativo, con la finalidad de reforzar la protección de los asegurados. Sin embargo, la Recomendación sobre la necesidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer en la contratación de los seguros de protección de préstamos, se ha trasladado a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (F11021077, 11010306, 11016596, 11016596, 11021810, 11021813, 11022004, 12000352, 12000941, 12004174, 12005015, 12006059, 12006401 y otras).

Finalmente, los problemas planteados más comunes respecto a los distintos tipos de seguros, son las discrepancias entre los clientes y las compañías aseguradoras en la indemnización que corresponde por los siniestros, la subida de la tarifa, demoras en la cobertura del seguro, así como la denegación en la cancelación de una póliza contratada en el caso de que no se comunique con dos meses de antelación al vencimiento de la misma (12000358, 12000820, 12002616, 12005331, 12008666, 12023380 y numerosas quejas más).

11.5. GAS

La mayoría de las quejas presentadas en este ejercicio en relación con la prestación del servicio de gas hacen referencia a **prácticas engañosas o sin consentimiento de los usuarios para contratar el servicio,** así como para realizar revisiones de la instalación sin haber transcurrido el plazo legalmente establecido, dándose la circunstancia de que son las personas de edad avanzada las más afectadas por esta actuación. En los casos en los que no se ha presentado reclamación ante la Administración se informa a los interesados de cuál es el organismo competente para conocer el problema planteado, con la finalidad de que se dirijan al mismo y este pueda pronunciarse al respecto (12010213 y 12037712).

En los supuestos en los que la Administración tiene ya conocimiento de esta forma de actuar de la compañía denunciada y no ha habido respuesta a la reclamación o se produce demora en su resolución, se inicia la correspondiente investigación. De las actuaciones practicadas se ha podido comprobar que la Administración actúa frente a las compañías implicadas e inicia expediente informativo, previamente a decidir la conveniencia o no de incoar un procedimiento sancionador, observando que la demora de tales empresas en remitir la información solicitada, o el incumplimiento de este deber en algunos casos, es la causa de que se dilate la resolución de las reclamaciones (12004840, 12036234 y 12126949).

La suspensión del suministro de gas sin que se cumplan las condiciones exigidas para ello es otra de las causas que da lugar a un importante número de quejas. El presunto impago de facturas o una actuación deficiente de la compañía en el cambio del contrato suministro a otra empresa suelen ser los motivos que parece subyacer en esta práctica irregular. Al momento de conclusión de este informe hay varias investigaciones en curso ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid y otra ante la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio de la Comunidad Autónoma de Cantabria (12106526, 12276284, 12123415, 12026773, 12027773 y 12009291).

11.6. SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD

La **ausencia de claridad de las facturas emitidas por las compañías eléctricas es una constante en las quejas,** con independencia del asunto concreto planteado. Se ha podido comprobar que las diferentes compañías comercializadoras de energía eléctrica emiten las facturas con información no homogénea. Algunas de ellas facilitan datos que detallan el destino del pago incluyendo la parte de impuestos y otros recargos establecidos por la normativa ajenos a la producción y suministro de energía, origen de la electricidad y el impacto ambiental, mientras que otras compañías se limitan a facturar el consumo. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, consciente del problema que la falta de claridad de los recibos de la luz ocasiona a los usuarios, ha encargado a los reguladores de Competencia (CNC) y Energía (CNE) informes al respecto. Se inició una investigación de oficio ante la Secretaría de Estado de Energía del citado departamento señalando la conveniencia de que la facturación eléctrica se completara con elementos de las fuentes energéticas, su impacto y desglose de todos los conceptos a pagar, de manera que el consumidor tenga adecuada información de lo que le cuesta la prestación del servicio. Se está a la espera de recibir la información solicitada (12024894).

A finales del año 2012 se empezaron a recibir quejas ante el anuncio de un nuevo aumento de las tarifas eléctricas para el mes de enero de 2013, ya que este incremento, unido a las últimas subidas que se han venido produciendo en el precio de la luz, más la elevación del IVA y la refacturación complementaria del último trimestre de 2011 y primero de 2012 en concepto de peaje de acceso, suponen una carga excesiva para muchos ciudadanos, afectando fundamentalmente a los usuarios acogidos a la tarifa de último recurso que comprende unos veinte millones de hogares y pymes. Este asunto se va a plantear ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo a lo largo de 2013 (12123843, 12285303 y 12285469).

Precisamente, sobre el encarecimiento de las facturas eléctricas por las refacturaciones complementarias en concepto de peajes a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica que abarca el período comprendido entre el 1 de octubre de 2011 y el 31 de marzo de 2012, que en algunos de los numerosos casos planteados ha supuesto al consumidor pagar dos facturas, una de 114 euros y otra de 137 euros con una semana de diferencia, se ha iniciado investigación ante la Comisión Nacional de Energía, estando a la espera de recibir la información solicitada (12031463, 12030961, 12036387, 12067654, 12106719, 12123357, 12123359, 12217817 y 12218107).

La suspensión del suministro eléctrico incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas, es objeto de muchas de las quejas. Entre las numerosas investigaciones que se están llevando a cabo por este motivo se pueden mencionar, entre otras, las iniciadas ante la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Comunitat

Valenciana, la Consejería de Economía e Industria de la Junta de Galicia y la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, actualmente en tramitación (12023663, 12006127 y 12001768).

En esta línea de actuación, en el informe anterior se dio cuenta de una investigación iniciada ante la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, formulada por el Ayuntamiento de Cártama (Málaga), con motivo de los cortes de suministro eléctrico sin previo aviso en determinados puntos de la localidad, que ha concluido tras comunicar dicha consejería que, previos los trámites oportunos, acordó la no incoación de expediente sancionador a la empresa distribuidora al constatar que cumplió con los plazos establecidos en la normativa vigente. Respecto a la cuestión planteada sobre las dificultades de contratar este servicio con los comercializadores libres, la Comisión Nacional de Energía puso de relieve que tales dificultades se concretaban especialmente en dos aspectos: la insuficiente concurrencia de ofertas por parte de las sociedades comercializadoras, y la exigencia de garantías de pago o avales por parte de las comercializadoras que no siempre parecen estar suficientemente justificadas, en razón de lo cual se estaba tramitando un expediente informativo por los servicios de la Comisión Nacional de Energía para, en función de sus resultados, elevar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo una propuesta normativa que contemplara, en su caso, las singularidades de determinados suministros. En un nuevo informe del ente regulador se ha indicado la dependencia de la adaptación de la regulación de suministro al nuevo entorno del mercado libre y suministro de último recurso, si bien se ha realizado la transposición de la Directiva 2009/72/CE en materia de suministro al consumidor, que ha sido llevada a cabo a través del Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctricos y gasista. En este sentido se han recogido las disposiciones incluidas en dicha directiva en materia de protección al consumidor, y se han reforzado las funciones de la Comisión Nacional de la Energía en materia de supervisión del mercado minorista. Adicionalmente, se han realizado varias propuestas regulatorias en este ámbito derivadas de su función de supervisión y ha efectuado varias actuaciones con el fin de reforzar la información al consumidor, como el desarrollo del comprador de ofertas de gas y electricidad o el desarrollo del modelo de factura de electricidad, así como otras mejoras que favorecen el cambio de suministrador y que han sido elaboradas en los grupos de trabajo donde participa la Comisión (10028725).

En el informe correspondiente al ejercicio de 2011 se indicó que la aplicación del **bono social en las facturas domésticas** como mecanismo adicional de protección para colectivos vulnerables, creado mediante el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y en el que se establecen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de esta ayuda, fue contestado por determinados colectivos de consumidores excluidos como beneficiarios del bono social, que percibían pensiones inferiores a los grupos incluidos en la citada norma. La Secretaría de Estado de Energía, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, informó que, con el objeto de ampliar esta ayuda, se encontraba en proceso de análisis el desarrollo previsto en el artículo 2.1 del mencionado real decreto. Tras dos años insistiendo en saber las previsiones para este desarrollo la Dirección General de Política Energética y Minas del hoy Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha contestado que deberá realizarse en coherencia con el desarrollo y definición de la figura del consumidor vulnerable, siguiendo las bases de la Directiva 2009/72 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que establece que cada uno de los Estados miembro definirá el concepto de consumidor vulnerable, garantizando su protección y su suministro de energía y calificándolo como servicio público. En este sentido, el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, ha introducido una modificación a la Ley del Sector Eléctrico, mediante la que se dispone que la definición de consumidor vulnerable será determinada reglamentariamente por

el Gobierno, y **se asimila transitoriamente la figura del consumidor vulnerable a los consumidores con derecho a acogerse actualmente al bono social,** concluyendo que aún no se dispone de un plazo para el desarrollo reglamentario de esta nueva figura de consumidor.

Teniendo en cuenta las constantes subidas del precio de la luz y los nuevos recargos en las facturas eléctricas por diversos conceptos, que afecta fundamentalmente a los consumidores de menor poder adquisitivo, parece que paralelamente a la adopción de otras medidas legislativas para hacer frente al problema de desajustes del sistema eléctrico, habría de plantearse avanzar en el desarrollo de las medidas de protección al consumidor y la del consumidor vulnerable, de manera que el reparto de cargas para afrontar el desajuste del sistema eléctrico sea más equilibrado. Tales observaciones se han hecho notar al ministro de Industria, Energía y Turismo solicitando que se precise con la mayor concreción cuándo se va a disponer de la norma reglamentaria que contemple la definición de consumidor vulnerable, o si se ha tomado la decisión de no llevarlo a cabo (11021175, 12001867, 12008034, 12008037 y 12013633).

11.7. AGUAS

A lo largo del año 2012, se han dirigido a esta Institución ciudadanos formulando **reclamaciones** relacionadas con el ámbito del agua, siendo las más numerosas las **relativas al precio y al funcionamiento de los contadores.**

En lo tocante a los problemas concretos planteados por los ciudadanos hay que destacar los relativos al excesivo importe en la facturación de consumo de agua, que supone un coste elevado para muchas familias dada la difícil situación económica que afecta al país. En algunas ocasiones, tras comprobarse por la empresa suministradora el correcto funcionamiento del contador del agua y apreciarse desviaciones positivas, se rectificó la facturación correspondiente (12003650 y 12008570).

Otra cuestión planteada es el procedimiento que se sigue para el cobro de las facturas ya que, en algunas ocasiones, el período de lectura se amplía sin que exista ningún tipo de justificación. En un caso se facturó a un vecino de Valdeaveruelo (Guadalajara) un período de 3 meses, considerando el Ayuntamiento que el período de lectura del contador de agua se ajustaba a lo recogido en la ordenanza fiscal vigente. No obstante, al no cumplir el período establecido, se ha realizado un requerimiento a la entidad local para que informe sobre el asunto, que continúa pendiente (12001349).

La insuficiencia de la presión y caudal del suministro del agua ha provocado la queja de un vecino de Bormujos (Sevilla). La Administración competente alegó problemas orográficos del terreno donde se encuentran ubicadas las viviendas, mientras los residentes de los municipios colindantes no padecían ese problema, estos vecinos se ven en la obligación de instalar depósitos de agua, la mayoría de ellos sin control sanitario, además de generar unos gastos anuales extraordinarios. Ha sido necesario formular dos requerimientos al Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla) para obtener dicha respuesta. En la fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (12004803).

11.8. AGRICULTURA

Las incidencias en el ámbito de la agricultura son diversas y abarcan desde **problemas relativos a la percepción de subvenciones hasta los aprovechamientos de bienes comunales, concentraciones parcelarias y turnos de riego.**

El hecho de que una explotación agrícola esté ubicada en el territorio de dos comunidades autónomas provoca dificultades a su titular para el cobro de la subvención correspondiente. En su momento esta cuestión se solucionó al existir una previsión normativa en dicho sentido. Efectivamente el Real Decreto 1612/2008, de 3 de octubre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, disponía en su artículo 109, que la solicitud de ayuda se tenía que presentar ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radicase la mayor parte de la explotación. Este panorama cambió a partir de 2010, en que las solicitudes se comenzaron a regir por los Programas de Desarrollo Rural autonómicos y órdenes de aplicación anuales y se dejó de contemplar el caso descrito. El Fondo Español de Garantía Agraria (FEOGA) adujo que dicho problema es consecuencia de la propia naturaleza de las ayudas agroambientales, pues son de carácter regional financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el que las comunidades autónomas establecen sus propias medidas de ayuda y no hay disposición nacional armonizadora.

Para esta Institución, aunque el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, de 2 de abril, aprobado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, recoge los diecisiete programas autonómicos, correspondiendo la competencia de su gestión a dichas administraciones, la Administración General puede elaborar un documento base para la programación del marco nacional mediante el que se armonizarían los requisitos establecidos por cada Comunidad Autónoma. En el momento de conclusión del presente informe esta queja se encuentra en trámite (0305417).

Los aprovechamientos forestales de los bienes comunales se reparten entre los vecinos de los municipios de acuerdo con las ordenanzas municipales. Estas ordenanzas suelen datar de tiempo atrás y no han sido objeto de actualización, por lo que no están adaptadas a los medios existentes que pueden ofrecer un reparto más justo. Así en el Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe (Soria), la Ordenanza de reparto de aprovechamientos forestales únicamente reconocía el derecho a favor del cabeza de familia y no establecía para ello el requisito de empadronamiento, por lo que denegó el aprovechamiento a una vecina al estar su marido empadronado en otro municipio y no ser ella cabeza de familia. Se hizo notar al ayuntamiento que debía modificar la ordenanza para que dichas decisiones en el futuro tuvieran cobertura legal, acometimiento que ha anunciado (11016826).

La concentración parcelaria ha ocasionado problemas entre los titulares de las fincas afectadas por disconformidad con la superficie resultante de la concentración. Para ello es preciso que los datos de partida sean adecuados a la realidad física de las fincas a concentrar y la inexistencia de discrepancias entre la planimetría utilizada, descoordinación bastante común. Expresión de este problema se dio en una queja tramitada ante el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, aún en trámite, en la que se ponía de manifiesto que las diferencias entre el plano original elaborado por Infraestructuras Agrarias del Gobierno de Navarra y el usado en la última concentración, que no plasmaba correctamente la delimitación real de la misma, ha generado una nueva finca con superficie inferior a la aportada (11006828).

11.9. CONSUMO

El contexto socioeconómico por el que atraviesa nuestro país invita a hacer una reflexión sobre su incidencia en la vida de los ciudadanos en materia de consumo. **Una de las consecuencias derivadas de la crisis es un creciente retraimiento del consumo,** una falta de confianza, no ya en los prestadores de servicios, sino en el propio sistema de crédito que acompaña a muchas de las operaciones de cierta envergadura para una economía familiar media.

El cambio de los hábitos de consumo urgido por la coyuntura económica se ha visto también afectado en 2012 por varios factores, como la subida del IVA o las vicisitudes de los denominados “planes Renove”, como instrumentos de activación del consumo. Junto a ello van generalizándose nuevas realidades, como el e-commerce, en las que la amplia gama de posibilidades de elección que se ofrecen ha de contraponerse con la pérdida de capacidad de reacción, particularmente en los casos en que la contratación se somete a la legislación de países de tradición menos tuitiva en este ámbito. Es evidente que, de no mediar un reforzamiento de la normativa, no solo nacional sino principalmente europea, la posición del consumidor español en ese comercio globalizado puede resultar más precaria.

La práctica totalidad de las quejas relacionadas con la protección al consumidor se centran en el incumplimiento de la normativa en materia de garantías, servicios técnicos deficientes, el comportamiento abusivo de algunas empresas de alquiler de vehículos y talleres de reparación de vehículos, así como los servicios de atención urgente. También son recurrentes las quejas por problemas surgidos a raíz de la realización de compras on-line. La mayor parte de las quejas recibidas no pueden ser admitidas, pues expresan disconformidad con la actuación de personas y entidades privadas, ajenas a las administraciones públicas. No obstante, en todos los casos se informa a los interesados de las vías que existen para que puedan ejercitar sus derechos como consumidores ante las instancias pertinentes (11024621, 12000609, 12002974, 12013153, 12034657, etc.).

Varias quejas han incidido sobre los requisitos y la información que debe incluir el etiquetado de los productos alimentarios, que se considera escasa, en particular en la bollería industrial y en lo relativo a la **lactosa**. Esta Institución ha recordado a los interesados las competencias de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), como órgano supervisor de la seguridad alimentaria de los consumidores, y recuerda que respecto de la información sobre la presencia de lactosa, el Ministerio de Sanidad señaló que la regulación existente sobre el etiquetado de los alimentos incorpora las previsiones de las directivas comunitarias reguladoras de la materia y que obliga a que en el etiquetado se identifique siempre la presencia de ingredientes o sustancias reconocidas como alérgenos, detallados en su anexo v (actualizado por el Real Decreto 1245/2008, de 18 de julio). Entre estos ingredientes, se cita expresamente la leche y sus derivados, incluida la lactosa, obligación esta que es común al conjunto de la Unión Europea (12023691 y 12124240).

Son frecuentes las quejas de aquellos consumidores que habiendo cumplimentado correctamente la hoja de reclamaciones del establecimiento denunciado, no la presentaron posteriormente en el Servicio de Consumo, tal y como estipula la normativa, por lo que el procedimiento administrativo no ha podido iniciarse. Esta Institución informa a los interesados sobre tal circunstancia (12004344, 12005114, 12014191 y 12283828).

También siguen recibiéndose quejas de los ciudadanos en las que muestran su disconformidad por la falta de contestación y de no comunicación del archivo de su reclamación, así como con las resoluciones dictadas por los órganos administrativos de consumo, y la ausencia de comunicación del resultado final de sus expedientes.

Respecto a la comunicación de las resoluciones y del resultado de los expedientes, los órganos de consumo siguen manifestando que, al tratarse de expedientes sancionadores, no existe ningún derecho subjetivo de los reclamantes a obtener un determinado resultado ni, de acuerdo con la legislación vigente, a ser informados de la decisión adoptada (12010967, 12011786, 12000910 y 1201055).

En línea con lo anterior, esta Institución recuerda a los servicios de consumo la importancia de realizar un eficiente seguimiento de aquellas quejas que remitan a otros órganos por razones competenciales, con el fin de asegurarse de que efectivamente las reclamaciones interpuestas son objeto de estudio, y de que los ciudadanos son informados del

resultado de las actuaciones administrativas, ya que una gran parte de las quejas referidas a silencio administrativo corresponden a reclamaciones que han sido derivadas de un organismo a otro para su resolución (11018252).

Los ciudadanos que acuden ante esta Institución continúan mostrando su insatisfacción y su sensación de vulnerabilidad ante el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, especialmente por su falta de obligatoriedad para las empresas. Así, en una queja se cuestionaba el hecho de que en el procedimiento arbitral de consumo se proceda al archivo de las actuaciones cuando los destinatarios de las reclamaciones no contestan a la propuesta de arbitraje en el plazo reglamentario. En este asunto la Institución sigue con interés los trabajos de preparación de una norma reglamentaria por la que se regulará el Sistema Arbitral de Consumo, con el cual se pretende reforzar las carencias del actual sistema, agilizar y actualizar los procedimientos y ahorrar costes (11000726).

Para concluir el presente apartado, procede hacer mención de un asunto ya referido en el pasado informe, en el que se aludía a los resultados de la investigación que el Instituto Nacional de Consumo inició a instancias de esta Institución sobre determinados centros de enseñanza no reglada. En este año 2012 han continuado llegando quejas de los ciudadanos que se sienten estafados por las ofertas de centros de formación y academias privadas, por falta de cumplimiento en el contrato firmado o por la generación de falsas expectativas sobre las salidas laborales. Es común al relato de los hechos que hacen los interesados el que la captación de clientes se realice a domicilio y con técnicas que estos consideran agresivas, ofreciendo poco tiempo para reflexionar y presentando la oferta como una oportunidad temporalmente muy limitada. En muchos casos el perfil de quien contrata este tipo de curso es una persona desempleada, que busca darle un valor añadido a su formación y emplea para ello sus ahorros o se endeuda mediante la fórmula de crédito que le ofrece la propia empresa que pretende captarlo como cliente. A la vista de todo ello, esta Institución reiniciará sus actuaciones con relación al asunto expuesto (09019067, 12007179, 12008603, 12010612, etc.).

11.10. DEFENSA DE LA COMPETENCIA

En el año 2010, como consecuencia de la aplicación de la disposición adicional única del Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en el marco del Programa nacional de restructuración para el sector del algodón, una empresa desmotadora de algodón quedó excluida como colaboradora, discriminación denunciada ante la Comisión Nacional de la Competencia, que emitió informe el 25 de abril de 2012 sobre el impacto en la competencia de la norma citada, concluyendo que la medida contenida en la disposición adicional única del Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero, suponía una restricción a la competencia entre empresas desmotadoras que resulta discriminatoria por no estar justificada, ni en su necesidad, ni en su proporcionalidad, solicitando la derogación de la misma con carácter urgente, en cumplimiento del artículo 26 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que encarga a la Comisión Nacional de la Competencia la promoción de la existencia de una competencia efectiva en los mercados.

El Ministerio de Agricultura no había cumplido con las indicaciones de la Comisión Nacional de la Competencia y había mantenido la norma restrictiva, que no permitía participar en las campañas desmotadoras de algodón en Andalucía a la mencionada empresa.

El 20 de octubre de 2012 se publicó en el *BOE* el Real Decreto 1461/2012, de 19 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en el marco del Programa nacional de reestructuración para el sector del algodón, concretamente modifica la “Disposición adicional

única. Participación de las desmotadoras en el régimen de ayudas al algodón", en el sentido de permitir la participación de empresas que hayan desmotado al menos una de las cuatro campañas, en lugar de tres de las cuatro, entre 2006-2007 y 2009-2010.

Como consecuencia de lo anterior, el 26 de octubre se ha publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la Resolución de 23 de octubre de 2012, de la Dirección General de Fondos Agrarios, por la que se establece un plazo para solicitar la participación de empresas desmotadoras en régimen de ayuda al algodón para la campaña 2012-2013, previsto en el Real Decreto 1461/2012, de 19 de octubre (12027568).

12. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Los problemas en materia de comunicaciones, con independencia del elemento con que se preste el servicio, son recurrentes y su estudio se centra fundamentalmente en la necesidad de defensa de los legítimos intereses de los usuarios frente a las compañías operadoras. La principal variación detectada es el incremento, en los últimos tiempos, de la sensibilidad social en lo que a la protección de la intimidad en internet se refiere. La lentitud en el necesario desarrollo normativo para el ejercicio de actividades ha centrado principalmente las quejas de los ciudadanos en comunicación audiovisual.

El sector de las comunicaciones que corresponde a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., ha estado presidido por las consecuencias del nuevo panorama al que se enfrenta con la liberalización del mercado como un operador más, y como encargado del servicio postal universal y la responsabilidad que tiene por ello frente a los usuarios.

El uso de los medios de transporte en condiciones de igualdad, frecuencia y calidad en todo el territorio es una necesidad para hacer efectivos determinados derechos constitucionales como el contenido en el artículo 19 CE de libertad de residencia y circulación, y constituye un elemento fundamental en las sociedades modernas.

En 2012 la escasa disponibilidad de recursos ha marcado las decisiones de las administraciones competentes en esta materia, tanto en lo que respecta a la prestación del servicio como a las infraestructuras que le dan soporte.

El servicio de transporte ha visto reducidos trayectos y frecuencias lo que ha afectado a su calidad con la oposición de los ciudadanos, a lo que hay que añadir el incremento del precio sin tener en cuenta a los colectivos con menos capacidad económica. También las empresas del sector han disminuido sus servicios en función de la rentabilidad, como ha sucedido con algunas líneas aéreas, teniendo la Administración que adoptar medidas para suplir las necesidades ciudadanas.

Las obras nuevas de infraestructuras, así como la adaptación y conservación de las existentes se han resentido durante el año 2012 por la situación económica.

12.1. COMUNICACIONES

12.1.1. Servicio universal de las telecomunicaciones

El número de operadores que prestan sus servicios en el mercado de las telecomunicaciones en España se ha visto incrementado en los últimos años. Todos ellos han de cumplir lo previsto normativamente en esta materia si bien el alcance de la obligatoriedad en la prestación del servicio universal en la actualidad afecta únicamente a la Compañía Telefónica de España, S.A.U., al ser el operador designado para proporcionar los elementos de este servicio en la totalidad del territorio nacional. Esta obligación de la Compañía Telefónica, sin embargo, no excluye que el resto de los operadores puedan prestar igualmente este servicio.

En el presente ejercicio **los ciudadanos continúan poniendo en evidencia los problemas derivados de la prestación de un servicio deficiente por parte de las compañías.** Las incidencias de carácter técnico surgidas en el servicio de telefonía fija son en su mayoría por la demora tanto en la instalación, traslado y portabilidad de las líneas como en la reparación de las averías surgidas. En las contestaciones oficiales se contiene información sobre el caso, añadiendo referencia al derecho de los abonados a la obtención de una indemnización en determinados supuestos por interrupción del servicio y al cumplimiento de

este aspecto por parte de los operadores. La normativa aplicable, tras la entrada en vigor de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, como del Real Decreto 424/2005, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, refuerza la protección de los derechos del ciudadano y proporciona cobertura jurídica a las nuevas situaciones y necesidades detectadas como consecuencia de la continua y rápida evolución tecnológica del sector. Así, la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas reconoce el derecho antes referido a la obtención de una indemnización con independencia del operador con el que contraten. Igualmente se recogen otros derechos como el derecho a disponer de un contrato en el que figuren las condiciones aplicables, el derecho a darse de baja o el de recibir una facturación detallada, entre otros (12009245, 12009286, 12006547, 12011795 y 12029743)[*].

Algunas personas dependen del servicio de telefonía fija para su comunicación con el exterior y cubrir sus necesidades de salud, como las personas mayores. En atención a esta circunstancia y a la necesidad de una solución inmediata de los problemas planteados, estas quejas se tramitan con la máxima celeridad. A modo de ejemplo de la premura en la resolución de determinadas situaciones, en una de las comunicaciones recibidas la compareciente indicaba que su madre, anciana de 92 años, precisaba teleasistencia de Cruz Roja y que desde hacía casi dos semanas se encontraba sin servicio de telefonía en su domicilio que le es prestado por la Compañía Telefónica-Movistar. El operador informó rápidamente señalando que la avería había quedado resuelta, confirmando con la interesada el correcto funcionamiento de su línea y efectuando la devolución de los importes correspondientes a la penalización legal establecida por los días en los que persistió la incidencia (12011653).

Otro de los aspectos a resaltar es el relativo a la garantía del carácter asequible del servicio universal. La Compañía Telefónica debe ofrecer a sus abonados programas de precios de acceso y uso de los servicios incluidos en el servicio universal que permitan el máximo control del gasto por parte del usuario final. El abono social es un plan de precios destinado a jubilados y pensionistas, cuya renta familiar no exceda de un indicador determinado y consiste en la aplicación de bonificaciones. Se considera prioritario que las solicitudes formuladas y las incidencias surgidas en la tramitación sean atendidas y resueltas de manera ágil con el fin de no perjudicar al ciudadano y pueda beneficiarse de unas condiciones más ventajosas sin demora. En uno de los expedientes la solicitante del abono social indicaba que, como consecuencia de un error en la dirección de su domicilio en los archivos de la Compañía Telefónica, no podía ser considerada beneficiaria del mismo, la tramitación de su petición de servicio se ha demorado (12124314).

12.1.2. Telefonía móvil

Los **problemas de cobertura en determinadas áreas geográficas** han persistido en este ejercicio. La tendencia de los últimos años, que continúa en ascenso por la variedad de nuevos servicios surgidos en este ámbito, evidencia que el servicio de telefonía móvil es un canal cada vez más habitual de comunicación para las relaciones tanto en el ámbito privado como en el laboral.

A pesar de que en la actualidad el servicio de telefonía móvil no es parte integrante del denominado servicio universal y, por tanto, no goza de la máxima protección para su prestación, tanto los operadores como los poderes públicos deben ser conscientes de la importancia de este servicio y adoptar las medidas técnicas precisas para que su implantación se extienda y beneficie al mayor número de personas posible (12010518 y 12014159).

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

El importe de las facturas por los consumos constituye el aspecto que mayor controversia genera entre abonados al servicio de telefonía móvil. Tal y como se indicó en otros informes existe un procedimiento específico de reclamación que el ciudadano puede iniciar ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información o bien formular la reclamación ante los órganos de consumo. Esta información se traslada a los interesados para que conozcan estas vías e inicien las actuaciones que estimen oportunas. Sin embargo, existen actuaciones, como la que planteó en su día una ciudadana y de la que se dio cuenta en el informe de 2010, que evidencian la existencia de una situación anómala. En este caso, en la factura emitida por el operador se constataban conexiones a internet sin consentimiento, ininterrumpidas cada 8 minutos entre los días 25 y 11 de septiembre de 2010. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información acompañó un pronunciamiento en el que se ponía de manifiesto la resolución del problema (10019837).

Además de las incidencias relativas a la facturación del servicio de telefonía en sentido estricto se han recibido quejas sobre el cobro, por parte de los operadores, por liberar los terminales móviles una vez finalizado el período de permanencia en la compañía contractualmente estipulado. Así, un ciudadano manifestó que una operadora cobraba a sus usuarios la cantidad de 6 euros por proporcionarles el código para liberar el móvil, una vez cumplido el plazo del compromiso de permanencia. El Instituto Nacional de Consumo elaboró un informe sobre la legalidad del bloqueo de terminales que comercializan los operadores de telefonía en los contratos de servicio telefónico de pospago, que están ligados a cuotas o consumos mínimos y compromisos de permanencia. Como conclusión determina que en el supuesto de que el usuario haya adquirido un terminal “subvencionado” y haya finalizado el período de permanencia o, en caso de querer resolver el contrato, haya abonado la penalización correspondiente, cumpliendo con las obligaciones contractuales, y la empresa, conforme a los requisitos que ella misma establece en el contrato, haya recuperado el importe del terminal subvencionado, el operador no puede negarse a liberar el terminal, cobrar al usuario por facilitarle el código para el desbloqueo o dilatar en el tiempo la entrega del código. En caso de que el cliente, dentro del período de permanencia, estando al corriente del abono de la factura y manteniendo el contrato durante el período de permanencia acordado, quiera hacer uso del terminal con una tarjeta de otro operador porque en un momento dado tenga condiciones económicas más ventajosas, el operador no puede negarse a liberar el terminal, limitando los derechos del consumidor si éste está cumpliendo con las obligaciones que contrajo en el momento de contratar. A la vista de lo anterior esta Institución formuló una **recomendación al Instituto Nacional del Consumo con el fin de que adoptasen las medidas oportunas para que los operadores que prestan sus servicios en el mercado de las telecomunicaciones conozcan el carácter abusivo de este tipo de prácticas** y se divulgue esta información a los ciudadanos.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información señaló que la compañía había manifestado que no le era posible facilitar la respuesta solicitada. En consecuencia, trasladó el expediente por si pudiera existir una infracción prevista en la Ley General de Telecomunicaciones.

A fecha de elaboración del presente informe no se han recibido las comunicaciones solicitadas, por lo que tanto el contenido de respuesta a la recomendación formulada ante el Instituto Nacional de Consumo como la información complementaria requerida a la Secretaría

de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información resultarán reflejadas en el próximo ejercicio (12000080).

12.1.3. Internet: incidencias en el tratamiento de los datos de carácter personal

Es indudable que el servicio de internet ha supuesto un hito en el desarrollo de la sociedad. En la actualidad no es precisa una ubicación física fija para que los ciudadanos puedan interactuar y estar en contacto de manera continuada. Como contrapunto, no hay que obviar que el uso de este servicio conlleva unos peligros que han de conocer los usuarios para que la navegación en la red resulte más segura. Los ciudadanos han de ser conscientes de los riesgos que genera el hecho de facilitar información y datos de carácter personal a través de internet. **Es fundamental que los poderes públicos refuercen las medidas de seguridad para garantizar la protección los derechos de los usuarios en este ámbito, si bien deben ser los ciudadanos los primeros en adoptar las medidas precisas para velar por su intimidad.**

Al hilo de lo anterior, se tuvo conocimiento de que la política de privacidad aplicada por el principal buscador de internet, que entró en vigor el 1 de marzo de 2012, no se adecuaba a lo previsto en la normativa de protección de datos europea. La empresa multinacional habría procedido a la unificación de datos de los usuarios de diferentes servicios, sin requerir consentimiento de los usuarios y se desconocía la finalidad de esta actuación. Tras recopilar la información y documentación que aportó la empresa, los expertos consultados por la Unión Europea formularon ocho recomendaciones para mejorar las condiciones de privacidad del buscador (véase: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/indez_en.htm>). Esta Institución inició de oficio una investigación ante la Agencia Española de Protección de Datos para recabar información al respecto sin haber recibido contestación a fecha de elaboración del presente informe (12106800).

Otra de las investigaciones iniciadas ante la Agencia Española de Protección de Datos durante el presente ejercicio deriva de la información publicada sobre otra variación de la política de privacidad por parte de una importante “red social” de internet. Esta circunstancia habría propiciado, entre otras cosas, la publicación de mensajes de carácter privado en el espacio acceso público de cada usuario, el denominado “muro”. Los usuarios de esta red social denunciaron que cuando se incorporaron a la red la privacidad de los mensajes era absoluta y que, sin embargo, sin conocer los motivos, otros usuarios llegaron a tener acceso a esa información. Con el fin de contrastar la veracidad de lo publicado y la existencia de acciones de protección se inició la investigación, aún en trámite (12035089).

La información publicada a través de internet repercute tanto en el ámbito personal como en el profesional de los ciudadanos. Esta circunstancia quedó reflejada en una de las quejas en la que un ciudadano manifestó su preocupación por las serias dificultades con las que se encontraba para obtener un puesto de trabajo derivadas de la información facilitada a través de internet. Según indicó en su día, tuvo problemas con la justicia y posteriormente se le concedió un indulto. No obstante lo anterior, cuando su nombre y apellidos se introducían en un buscador web, se facilitaba información relativa a su situación previa a la concesión del indulto, por lo que solicitó que estos datos perjudiciales a sus intereses fueran excluidos de ese motor de búsqueda.

La Agencia Española de Protección de Datos manifestó que el apartado 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que en los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, este podrá oponerse al tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. Este derecho es personalísimo y debe ser ejercitado directamente por los interesados ante cada uno de los responsables o titulares de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal. Si el afectado consideraba que existían motivos que justificasen la cesación del tratamiento consistente en permitir la indexación, por los motores de búsqueda, de la página correspondiente del Boletín Oficial del Estado donde se publicó el real decreto correspondiente, podía ejercitar personalmente su derecho de oposición ante el Boletín Oficial

del Estado. Del mismo modo que podía ejercitar el derecho de cancelación previsto en el artículo 16 de la ley orgánica antes referida, solicitando al buscador la eliminación de sus índices de búsqueda de las referencias a sus datos (12004722).

12.1.4. Publicidad de los operadores

El procedimiento seguido por las compañías para poner en conocimiento de los ciudadanos sus productos y servicios ha variado. Además de las campañas publicitarias, que anteriormente contrataban estas empresas en los medios de comunicación social para publicitar sus servicios, en la actualidad los ciudadanos han de soportar una publicidad telefónica que no respeta ni la negativa a su recepción ni un horario compatible con el tiempo de los usuarios. Los receptores de estas comunicaciones ante el acoso al que se ven sometidos solicitan medidas para evitar este tipo de conductas y requieren que las actuaciones que se realicen sean contundentes y disuasorias.

El ciudadano no debe recibir llamadas automáticas sin intervención humana con fines de venta directa, a menos que haya consentido previamente y de forma expresa su recepción. En el caso de que las llamadas provengan de una compañía con la que se mantenga una relación contractual, el ciudadano deberá comunicar al operador su oposición al tratamiento de sus datos con fines comerciales o, al menos, al marketing telefónico. En los casos en los que previamente hubiera otorgado su consentimiento a este tipo de tratamientos, generalmente a través de la correspondiente cláusula contractual, podrá revocarlo del mismo modo. Para no recibir este tipo de llamadas a través de una línea de telefonía fija basta con que su titular solicite al operador que le presta el servicio que no se publiquen sus datos en guías telefónicas públicas o, en el caso de que desee ser localizado con carácter general a través de estas, que tales datos sean marcados de tal forma que no puedan ser utilizados con fines comerciales. En estos supuestos se evitará cualquier tipo de promoción comercial, no solo las telefónicas. En cuanto a las llamadas a través de líneas de telefonía móvil el receptor puede manifestar su negativa u oposición ante los promotores de las mismas o, si en un futuro se constituyeran ficheros comunes que permitan esta modalidad de exclusión promocional, podrá suministrar sus datos, incluyendo el número de móvil, al responsable de estos, para que los mismos puedan ser contrastados por los promotores de las llamadas.

Respecto al tratamiento de datos y facturación, hay que decir que las llamadas telefónicas con fines comerciales efectuadas mediante sistemas distintos a los sistemas automáticos, cuando se realicen incumpliendo las garantías previstas en el artículo 69.2 del Reglamento del Servicio Universal, no son sancionables conforme a la Ley General de Telecomunicaciones, salvo en los supuestos en que fuera aplicable el artículo 38.3.b), esto es, cuando la llamada se realice por los operadores de telecomunicaciones a sus propios clientes, involucrando así el tratamiento de datos y facturación. No obstante, pueden ser sancionadas conforme a la Ley Orgánica de Protección de Datos cuando la llamada implique el tratamiento de datos de personas físicas identificadas e identificables. **En cuanto al reconocimiento de este derecho en la Ley General de Telecomunicaciones, de forma que su vulneración constituya una infracción tipificada en dicha norma, se ha solicitado información a la Agencia Española de Protección de Datos sobre si se ha dado traslado al legislador de las consideraciones relativas a la tipificación de la conducta infractora prevista en el artículo 69.2 del Reglamento del Servicio Universal y, en su caso, la respuesta recibida** (12010295, 12013964, 12023956, 12122765 y 12246961).

12.1.5. Correos y Telégrafos

Durante el año 2011 los usuarios del servicio postal se quejaron mayoritariamente de la gestión por Correos de los envíos sometidos al trámite de importación, que se había

incrementado considerablemente tras fijarse en 22 euros el límite de exención del IVA, además de que se había complicado por la supresión de cabeceras de aduanas en el territorio peninsular, quedando solamente la de Madrid, según la Orden del Ministerio de Presidencia PRE/773/2010, de 24 de marzo.

Para poder prestar ese servicio, Correos firmó un convenio de colaboración con una empresa privada, que era ofrecida a los destinatarios de los envíos como agente aduanero. Pero las innumerables incidencias registradas llevaron a su rescisión con efectos del mes de febrero de 2012. Desde esa fecha una de las empresas del grupo Correos se ha hecho cargo de esos trámites, a lo que se añade la aprobación de un procedimiento simplificado para cuando el destinatario es persona física, el objeto tiene un valor comercial inferior a 150 euros y no está sometido a controles adiciones, sanidad, farmacia, etc. Con esas medidas esta Institución ha visto reducido el número de quejas por ese servicio (12247397, 12037876, 12028247, 12017917, 12011928, 12011449, 12000595, 12009660, 12008046, 12006483, 12004271 y 12004194).

El Gobierno, para garantizar la prestación de un servicio postal universal de calidad de forma permanente, en todo el territorio nacional y a precios asequibles, al que tienen derecho los usuarios según el artículo 8.1 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, ha designado a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., como operador durante los quince años siguientes a su entrada en vigor, quedando sujeta a las obligaciones de servicio público establecidas en su título III.

Como parte del servicio ha de realizar la entrega de los envíos en la dirección de su cubierta y aun cuando no esté completa, si se pudiese identificar al destinatario, hacer dicha entrega. Las investigaciones realizadas han demostrado que esa obligación no se cumple con total regularidad, bien porque el repartidor sea un sustituto del que lo hace habitualmente, o porque el direccionamiento no cumple los requisitos del artículo 3.15 de la ley, sin considerar que el conocimiento del cartero podría obviar en muchos casos esa irregularidad.

El reparto debe hacerse todos los días laborales, de lunes a viernes, salvo que concurran circunstancias o condiciones geográficas especiales, en cuyo caso podrá realizarse en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, lo que ha de estar autorizado por la Comisión Nacional del Sector Postal, con arreglo a la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997. Cuando Correos considera una zona de reparto como entorno especial, conforme al artículo 37 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que regula el Reglamento de prestación del servicio postal universal, informa a los usuarios afectados de que deben instalar los buzones a que se refiere ese artículo, y transcurrido el plazo que ofrece sin que lo hayan hecho, sin dar traslado del expediente a la Comisión Nacional del Sector Postal, procede a depositar la correspondencia en la oficina postal (11020010, 11020081, 11020147, 11020216, 11020555, 11022158, 11022259, 11022935, 11023435, 11024326, 12002985, 12004334, 12007100, 12009271, 12009750, 12011670, 12012338, 12013058, 12021745, 12021810, 12022334, 12036756 y 12124084).

La **gestión de las notificaciones de actos administrativos** se ha sometido a un procedimiento que complementa el régimen establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (STS dictada en interés de ley, de 12 de diciembre de 1997). Dicho trámite se recoge en el artículo 42.1.2 y 42.1.3 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales. L**a entrega de la carta certificada ha de intentarse dos veces y, en caso de no lograr su entrega, se ha de dejar el aviso de llegada, como correspondencia ordinaria (buzones, casilleros),** consignando el cartero todo ello en su libreta de entrega. Ello demuestra que el destinatario ha podido conocer el contenido del acto administrativo y decidir lo que considere más procedente a su derecho y defensa. Cuando se trata de notificaciones de la

Administración tributaria se ha de incorporar al expediente administrativo una certificación del servicio de correos del distrito postal correspondiente, haciendo constar: la identidad de la carta certificada con aviso de recibo que se ha devuelto, la identidad del destinatario y su dirección, los días y horas en que se intentó sin resultado, el intento en dos repartos consecutivos y las causas concretas que han impedido su entrega, y el día y hora en que se depositó el aviso de llegada en el buzón domiciliario.

La demostración del trámite reseñado incumbe a Correos según reiteradas resoluciones judiciales, STS de 12 de diciembre de 1997 y 8 de octubre de 2009, SAN de 7 de julio de 2005, y STSJ de Navarra de 16 de febrero de 2006 y 3 de septiembre de 2009, "pues su conocimiento es necesario para que el destinatario pueda comprobar las causas por las que no se pudo llevar a cabo la entrega de la notificación". En STC 155/1989, de 5 de octubre, se declara que los actos de notificación "cumplen una función relevante, ya que al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la interposición de los recursos procedentes".

La infracción del procedimiento de notificación podría causar lesión en bienes y derechos del destinatario, para cuya reparación sería viable el ejercicio de acción de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, pues **esa actuación forma parte del servicio público encomendado a Correos.** Dicha sociedad no comparte ese criterio aduciendo que al haberse constituido de conformidad con el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, como una de las sociedades que se regulan en el artículo 6.1.a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se rige íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación.

Ha negado a esta Institución ese tipo de responsabilidad incluso cuando la misma se ha establecido en STS de 8 de marzo de 2011: "... el carácter de servicio público que prestaba la entidad Correos y Telégrafos en el caso de autos, impide que la Administración evite su responsabilidad por los supuestos de negligencia en la prestación del servicio... Es el funcionamiento de los servicios públicos, o mejor dicho, que la lesión sea consecuencia de ese funcionamiento, lo que determina la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública correspondiente, es decir, de aquella que ostenta potestades administrativas sobre el servicio público en cuestión. Así se deriva de lo que dispone el artículo 106.2 de la CE y así se establece en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992... Así pues, la primera de las cuestiones que se suscitan en este supuesto, esto es, la relativa a si es procedente la reclamación de responsabilidad patrimonial exartículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dirigida contra la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad. Anónima, en relación con los daños y perjuicios que se hagan derivar de la prestación del servicio público postal en cuanto operadora de dicho servicio, ha de entenderse resuelta en el sentido de que tal reclamación es procedente...".

Ello no contradice la limitación de responsabilidad de los operadores postales, que en la actualidad es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., pero que podría ser otra en el futuro si así lo decidiese el Estado, incluso alguna empresa de carácter jurídico-privado, y para los casos relacionados en el artículo 12 de la Ley 43/2010 (pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos postales, certificados o con valor declarado), pues la responsabilidad patrimonial es de configuración legal según el artículo 106.1 CE.

Fuera de esos supuestos, el daño que la prestación del servicio postal universal ocasione a los particulares se deberá resarcir conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo y Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo,

Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Cierto es que la tramitación de estos no se podrá efectuar por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., al no figurar en sus estatutos facultades al respecto (12004334, 12005539, 12123457, 10008576, 10020581, 11008449, 11021073, 11022619, 11023379, 11024174, 11024308, 12000247, 12000852, 12001104, 12001574, 12001827, 12003308, 12004768, 12005000, 12008375, 12008388, 12008915, 12009163, 12010984, 12026847, 12283133, 12283228, 12283291, 12022739, 12025243, 12037758, 11016951, 11020260, 11022242, 11022361, 11023941, 12004991, 12008411, 12011489, 12037886, 12233260, 12255807, 12278684, 11010111, 11023696, 12000379, 12008989, 12008046, 12004261, 12003590, 12000908 y 11017438).

12.1.6. Comunicación audiovisual

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, prevé la existencia de **servicios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro,** para lo cual se requiere el correspondiente desarrollo reglamentario que habría de aprobarse en el plazo de 12 meses, desde la entrada en vigor de la ley, de conformidad con lo recogido en su disposición transitoria decimocuarta.

En el año 2012 se ha puesto de manifiesto la ausencia del desarrollo reglamentario, por lo que algunas entidades de distintas comunidades autónomas que despliegan su actividad en ese campo no podían acceder a licencias o permisos correspondientes al Servicio de comunicación comunitario, exceptuando aquellas que estuvieran en funcionamiento con anterioridad al 1 de enero de 2009, al amparo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 56/2007, de medidas de impulso de la sociedad de la información.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información indicó que habían elaborado los proyectos de reglamento general y de reglamento técnico de prestación de los servicios de comunicación pública audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro, sometidos a trámite de audiencia a través de su presentación en la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (CATSI), órgano asesor del Gobierno en materia de telecomunicaciones y sociedad de la comunicación. Pero no especificaba la fecha prevista para llevar a cabo su aprobación, lo que perjudicaba a aquellas entidades dedicadas a esta actividad.

Al apreciar que el plazo previsto finalizó el 1 de mayo de 2011, se formuló un Recordatorio del Deber Legal de llevar a cabo el correspondiente desarrollo reglamentario tanto del procedimiento de concesión de la licencia como de la concreción del marco de actuación de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro, todavía sin respuesta (11021105).

12.2. TRANSPORTES

12.2.1. Transporte ferroviario

El importe de las tarifas es una constante en las quejas, así como los descuentos de que pueden ser objeto algunos colectivos, como sucede con los beneficiarios de la “tarjeta dorada”. El problema radica en que algunas personas que están excluidas de su aplicación consideran que se ha infringido el principio de igualdad constitucional del artículo 14 al no existir una razón que lo justifique. Este ha sido el caso de **los militares retirados por incapacidad permanente que no podían acceder a la “tarjeta dorada”. Tras una recomendación efectuada a Renfe Operadora se incluirá este colectivo en los beneficiarios de dicha tarjeta sin tener en cuenta los grados de invalidez, cuya justificación se venía exigiendo** (12008324).

Por motivos comerciales, a los viajeros del servicio AVE se les exime del pago del precio del billete de Cercanías, tanto para desplazarse a la estación de origen del servicio AVE, como desde la estación de destino del servicio AVE a la estación de Cercanías a la que deseen viajar. Para Renfe existen dos contratos de transporte: uno que se rige por las condiciones generales del Contrato de transporte de viajeros de alta velocidad y larga distancia, aprobadas mediante Resolución de a Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, de 5 de junio de 2006, y el otro, por las condiciones generales de Contratos de transportes de viajeros de cercanías, aprobadas mediante Resolución, de 21 de junio de 2006, también dictada en virtud de delegación de la ministra de Fomento, conforme a la Orden FOM/2893/2005, de 14 de septiembre.

En un caso, el retraso del tren de cercanías impidió a una pasajera utilizar el billete que tenía contratado para el AVE Madrid-Sevilla, con la consiguiente pérdida económica. Renfe Operadora consideraba que no existía responsabilidad contractual, puesto que la pérdida del billete AVE no estaba relacionada con el retraso en el transporte de Cercanías que estuvo motivado por el accionamiento vandálico de un dispositivo de detención de emergencia del tren y estimó que quedaba fuera de su ámbito de responsabilidad. No obstante, por razones comerciales, al cliente se le facilitó un nuevo billete en el siguiente tren, mediante el abono de un 20 por ciento de su precio. Sin embargo, la pasajera y esta Institución sostenían que no se trataba de una responsabilidad contractual sino extracontractual derivada del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y no del artículo 89 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que regula supuestos de responsabilidad contractual. Por ello, se sugirió la adopción de las medidas oportunas con la finalidad de iniciar y proseguir de oficio, al amparo del artículo 142 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y del artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, el procedimiento de responsabilidad patrimonial para indemnizar a la interesada por los daños sufridos que no tiene la obligación legal de soportar, toda vez que han sido consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público. Esta sugerencia ha sido aceptada e iniciado el procedimiento aún pendiente de resolución (11017080).

El acometimiento de las obras de infraestructuras para poder prestar el servicio de transporte ferroviario requiere la coordinación y colaboración entre diferentes administraciones públicas, lo que en ocasiones no se produce quebrando así los principios que tanto el artículo 103 CE como el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, imponen en las actuaciones de las administraciones públicas. Consecuencia de la falta de colaboración es que continúe sin ejecutarse la estación de cercanías de Soto de Henares (Madrid), según ha informado la entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), porque el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid) no ha contestado su propuesta de colaboración, una vez definida la infraestructura ferroviaria de la “Variante de la C-2 en Torrejón de Ardoz”. En su momento ese Ayuntamiento informó a esta Institución de que la firma del convenio de colaboración con ADIF dependía de dicha definición, por lo que esta investigación ha de proseguir para aclarar los motivos del silencio municipal (08023110, 09001895, 09001896, 09001899, 09002128, 09002131, 09002132, 09002134, 09002135, 09002385, 09003164 y 11011645).

La falta de construcción de un ascensor en la estación ferroviaria de Catarroja (Valencia) afecta a que el derecho de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad sea real y efectivo. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, imponen la necesidad de adoptar medidas para que ese

acceso sea posible, sin embargo la escasez de recursos económicos ha hecho inviable tal acometida (11013004 y 12003387).

12.2.2. Transporte aéreo

Ante la **preocupación social surgida por el anuncio del fin de operaciones del una compañía aérea nacional,** junto con las quejas recibidas sobre la menor frecuencia del transporte aéreo entre las Illes Balears, islas Canarias y ambas con la península, así como el precio para los residentes, se inició una investigación de oficio ante la Secretaría General de Transportes. En la respuesta recibida se indicaba que el Ministerio había intensificado su atención a dichos mercados, realizando un seguimiento de la evolución de la competencia y de los precios.

Exceptuando el caso del enlace de la isla de Menorca con Madrid, no se había detectado comportamiento anómalo alguno en el resto de rutas, puesto que hay suficiente competencia para que el mercado continúe funcionando.

Los mecanismos utilizados por la Administración para garantizar la conectividad de los archipiélagos son:

1. Las subvenciones del 50 por ciento de los billetes para los residentes, que se mantienen a pesar de la difícil situación económica. Se está estudiando la modificación de esta ayuda en colaboración con las instituciones de Baleares.

2. El establecimiento de **obligaciones de servicio público (OSP).** Existen actualmente 17 rutas de OSP: 13 pertenecen a rutas entre las islas Canarias y 3 enlaces interbaleares y una que une Almería y Madrid.

El ministerio decidió el establecimiento de una nueva OSP, que sería licitada, en el enlace entre Menorca y Madrid, puesto que el cese de la compañía Spanair supuso la pérdida de la conectividad directa de la isla con Madrid, durante los meses de más baja demanda. A pesar de que la declaración de OSP implica un régimen tarifario rígido, que no siempre consigue el propósito deseado.

Mediante Resolución de 22 de junio de 2012, de la Secretaría General de Transportes, se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid (12001714, 12001816 y 11024464).

El aumento de las conocidas como “tasas aeroportuarias”, en realidad, prestaciones de carácter público no tributarias, fue acordado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, modificando el artículo 78 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y ha supuesto la oposición de los usuarios afectados ya que algunas compañías han aplicado las nuevas tarifas con carácter retroactivo a billetes adquiridos antes de la entrada en vigor de la norma. Para la Secretaría de Estado de Hacienda no existe retroactividad pues la mencionada prestación patrimonial se carga a viajes todavía no realizados. La cuestión a aclarar es el momento de exigencia de la prestación por AENA, lo que se encuentra en trámite (12007002, 12012616 y 12012584).

Por último, se recomendó al Instituto Nacional de Consumo que solicitase la nulidad de la cláusula que algunas aerolíneas introducen en las condiciones generales de contratación, permitiéndoles anular el billete de vuelta cuando no se ha utilizado el de ida. Su contestación ha sido favorable. La misma acción ya se había formulado por la Asociación de Consumidores y Usuarios, OCU (12003440).

12.2.3. Transporte por carretera

Se han presentado numerosas quejas relativas al **cambio en las condiciones de la prestación del servicio público por carretera interurbano,** necesario para la comunicación sobre todo de pequeñas localidades. La obligación de los poderes públicos, exigida por el artículo 4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre, de prestar el servicio de transporte en el territorio nacional en condiciones idóneas de seguridad y con especial atención a las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso, no conlleva la infracción del artículo 19 CE cuando se acuerdan cambios si estos obedecen a la mejor distribución de los recursos disponibles. Esta respuesta, facilitada por las distintas Administraciones con competencias en la materia, ha sido aceptada, siempre que no se produzca la incomunicación de alguna zona (12029918, 11012135, 12000822, 12015285, 12019201, 12218728, 12012764, 12021406 y 12034335).

12.2.4. Transporte marítimo

Algunas infraestructuras públicas podrían haberse ejecutado infringiendo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, contenido en los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, desarrollados por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

Así se ha apreciado en la rampa de acceso al pantalán de embarque de viajeros en la Ría de Vigo, tras comprobar que su inclinación no se ajusta a lo que al respecto establece el anexo II del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, y Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, que desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. En este sentido se ha recomendado a la Autoridad Portuaria de Vigo la adopción de las medidas oportunas para solucionar ese problema de accesibilidad, pues ello procede incluso aceptando, como ha informado, que el mismo solamente tiene lugar cuando hay mareas vivas, y que en esos casos se soluciona con la ayuda del personal del barco, pues las personas con discapacidad son titulares de la plenitud de derechos y no meros objetos de tratamiento y protección social (10028141).

12.2.5. Transporte urbano

El reflejo de las decisiones motivadas por la escasez de recursos en la prestación del servicio público de transporte urbano ha sido frecuente a lo largo de este ejercicio. El incumplimiento por el poder público de su obligación de proveer infraestructuras e instalaciones ha motivado quejas que entienden afectado el derecho de los españoles a elegir libremente su residencia, definido en el artículo 19 CE. En un nuevo barrio de Getafe (Madrid) se entregaron sus viviendas sin haber construido el túnel previsto bajo la vía ferroviaria, ni el acceso a la estación de Metrosur y Renfe (12008366, 12008345, 12008343, 12008342, 12008340, 12008339, 12008338, 12008336, 12008334, 12008332, 12246470, 12008367, 12008330, 12008329, 12008326, 12008095, 12008094 y 12008093).

Por otra parte, han dejado de prestar servicio instalaciones construidas para facilitar el acceso a estaciones de Metro de Madrid, lo que obliga a los usuarios a hacer mayor recorrido para utilizar ese medio de transporte o en ocasiones a no poder usarlo. La medida se ha aprobado por haberse registrado en los accesos clausurados un descenso de usuarios. En este punto hay que comprobar la adecuada utilización de los recursos disponibles, no tanto en cuanto al ahorro económico que suponen los cierres sino respecto de la justificación que se

aduce, al desconocer la demanda de viajeros que se tuvo en cuenta para decidir la construcción de esas infraestructuras (12024378, 12025174, 12025198, 12025199, 12025200, 12025238, 12025638, 12025673, 12025758, 12026311, 12026333, 12026348, 12026408, 12027161, 12027178, 12027376, 12027873, 12027957, 12028161, 12028250, 12028342, 12028579, 12029051, 12029094, 12029180, 12029202, 12029277, 12029442, 12029445, 12029452, 12029464, 12029580, 12029583, 12029727, 12029845, 12030379, 12031837, 12032551, 12033900, 12036076, 12068602, 12068666, 12069029, 12122188, 12123311, 12124714 y 121218138).

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid canceló títulos de transporte urbano sin fecha de caducidad, bonos de diez viajes, tras aprobarse la modificación de sus tarifas y haber transcurrido el plazo fijado para su canje. La Administración defiende su derecho a modificar cualquier título de viaje y afirma que el canje de títulos en esos casos es potestativo. Para esta Institución la Administración puede legítimamente acordar un cambio de tarifas por modificación de los precios, de los tipos de títulos o de sus condiciones de utilización, como consta en el Decreto de la Comunidad de Madrid 49/1987, de 8 de mayo, que aprueba el Reglamento de Viajeros del Metropolitano, pero cuando lo haga tendrá que autorizar el canje de los títulos válidos en poder de los usuarios, fijando el plazo que se considere oportuno, pues en caso contrario existiría una resolución injustificada del contrato de transporte (12000079 y 12012665).

13. MEDIO AMBIENTE

13.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter inicial, antes de entrar a describir de forma unitaria las actuaciones desarrolladas en este campo a lo largo de 2012, resulta conveniente señalar algunas características comunes a los expedientes en materia de medio ambiente.

La primera de ellas es la variedad de su objeto, que plantea una significativa dificultad para clasificar las investigaciones. Además, generalmente, los asuntos que se plantean son competencia de más de un escalón administrativo territorial (central, autonómico, local) y con más de una o dos legislaciones simultáneamente aplicables. El orden en que aparecen es por tanto el del interés prevalente en cada caso y en consecuencia resulta frecuente la remisión de unos apartados a otros.

La segunda característica de estas quejas es que el espacio concreto y determinado al que se refieren es que **el problema puede trascender e ir incluso mucho más allá de lo concreto y local.**

La tercera es que muchas de ellas, incluso las individuales, **expresan problemas colectivos que no solo afectan a quien formula la reclamación.** De hecho, muchas proceden de plataformas ciudadanas, asociaciones de vecinos, entidades o agrupaciones ecologistas.

La cuarta impronta viene determinada por el hecho de que habitualmente dan lugar a **largas investigaciones, en muchos casos de una duración de meses, e incluso años.** Es así porque tanto los procedimientos administrativos, como las actuaciones en que se plasman (obras, instalaciones, etc.) suelen requerir mucho tiempo.

A lo anterior se añade, como explicación de la larga duración de las investigaciones y como quinta característica, el hecho de que, a menudo, las administraciones públicas envían al Defensor del Pueblo **información insuficiente para esclarecer los supuestos de la queja,** lo que provoca que esta Institución deba solicitar informes adicionales. Es en general difícil obtener respuestas sencillas y directas. Los informes de la Administración van desde muy prolijos, y a veces poco claros, hasta meras notas telegráficas. El término medio, de respuestas concisas y completas, es infrecuente.

La sexta y última característica es que responder a las quejas no admitidas no es directo ni simple: requiere explicar al ciudadano por qué no es posible investigar el caso, e indicarle los pasos básicos que ha de seguir. Es además muy común tener que solicitar datos adicionales a los ciudadanos que formulan sus quejas.

En los epígrafes siguientes se recoge una selección de las investigaciones realizadas que incluye la ilustración de los casos más llamativos o relevantes.

Tras estas consideraciones, se resumen a continuación los resultados más destacados en materia de medio ambiente.

Esta Institución tiene que **insistir ante las administraciones públicas en que no deben interpretar restrictivamente sus competencias** en material medioambiental, al ser casi siempre las competencias concurrentes entre la Administración Local, la Autonómica y la Central. Los órganos administrativos se escudan habitualmente en su falta de facultades decisorias, para concluir que no son competentes, sin tener en cuenta la imprescindible aplicación de los principios de coordinación y eficacia que deben presidir sus actuaciones.

Se formulan también propuestas a las administraciones públicas con el fin de que informen, de forma clara, sencilla y directa al ciudadano.

Sobre el **derecho de acceso a la información ambiental,** es habitual que esta Institución indique a la Administración que ejerza sus potestades sin vulnerar el tratamiento debido a los datos personales protegidos, cuyo fin es el respeto a la intimidad personal, pero sin fundamentar en esto la denegación sistemática de información. En la mayoría de las ocasiones, el acceso a la información ambiental puede darse sin vulnerar la protección de datos personales, simplemente separando o tachando estos, y en otro gran número de casos los datos no constituyen datos personales protegidos. Por otra parte, la Institución lleva más de diez años recordando a las administraciones públicas que, para tener derecho de acceso a la información ambiental, la ley no requiere ser interesado en el procedimiento administrativo, ni que los documentos formen parte de un procedimiento ni tampoco que este se encuentre terminado.

También se constata en muchos casos una **falta de estrategia en la planificación y programación,** con grandes pérdidas en los espacios naturales y mermas económicas en las infraestructuras, con poca o escasa utilidad para el interés general, pudiéndose citar a título de ejemplo de lo indicado las investigaciones de oficio sobre el Aeropuerto de Castellón y el denominado Metropol Parasol en Sevilla, construcción conocida popularmente como Setas de la Encarnación.

En materia de evaluación ambiental de proyectos, la Institución prosigue revisando aquellas decisiones y evaluaciones que tienen que ver directa o indirectamente con los **espacios de la Red Natura 2000.** Es el caso en 2012 de la investigación sobre la protección del Camino de Santiago y la actuación del Consejo Jacobeo.

El **impacto de las infraestructuras** tales como aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, son de las cuestiones que más esfuerzo ocupan, visto el tiempo que tarda la Administración en ordenar los intereses públicos en juego. Una infraestructura anterior a unas viviendas tiene también que ser adaptada a las exigencias acústicas del entorno residencial. Ciertamente las actuales restricciones presupuestarias, junto al tiempo que requieren tales obras, plantean en muchos casos dificultades prácticamente insuperables.

Sobre las **licencias municipales** relacionadas con actividades molestas, con más de 200 investigaciones en curso, se presenta solo un resumen de los resultados, y las recomendaciones que la Institución ha dirigido a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), debiendo resaltarse también la crónica falta de medios de los ayuntamientos, ante los casos de falta de responsabilidad individual del titular de la actividad.

En el campo de los **recursos naturales** cabe resaltar los aspectos siguientes:

- En materia de protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna, han proseguido las actuaciones sobre las dificultades en la apicultura y la polinización por el uso de pesticidas neurotóxicos. Además, han sido comprobadas varias quejas sobre malos tratos a los animales, sobre montes vecinales y sobre la fractura hidráulica o *fracking* para la extracción de gas. Finalmente, sigue faltando, en la Ley 42/2007, un régimen claro para las especies invasoras.

- Las vías pecuarias y caminos públicos plantean un incremento del número de quejas por interrupción del paso.

- Las aguas continentales han determinado recomendaciones a las Confederaciones Hidrográficas sobre el cálculo de caudal de agua para el otorgamiento de concesiones,

el ahorro de agua en el Plan de Choque de Modernización de Regadíos y las aguas residuales con depuración insuficiente, así como la actuación de las Confederaciones Hidrográficas y de las Comunidades de Regantes.

- Respecto a las actuaciones marítimas en costas y puertos se ha podido detectar un especial interés de los ciudadanos por su preservación, en particular de las playas. Hay casos en los que es la misma Administración la que realiza una actuación contraria a una buena ordenación de la costa. En este campo se ha dado fin a una investigación de oficio sobre recuperación de las playas españolas con aportación de arena.

Sobre los **problemas de contaminación,** se destacan en este apartado las siguientes cuestiones:

- Las investigaciones acerca de la prevención y gestión de residuos, y la contaminación atmosférica que acarrean las instalaciones de tratamiento. Esta Institución considera no aceptada una recomendación sobre la obligación de acompasar los planes urbanísticos y de infraestructuras mediante la debida coordinación entre administraciones y entre planes.

- La investigación de oficio ante la Oficina Española de Cambio Climático (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), sobre el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión de dióxido de carbono.

- La contaminación acústica genera las quejas más numerosas en materia de medio ambiente, con más de 135 investigaciones en curso. En esta materia la Institución propuso una campaña nacional contra el ruido, aceptada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y por la Federación Española de Municipios y Provincias.

13.2. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL

Años después de su regulación, las administraciones públicas siguen vinculando el derecho de acceso a la información ambiental con la condición administrativa de 'interesado', lo que vulnera su régimen legal (Ley 27/2006). **El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente no depende de la condición de interesado del solicitante.** Las administraciones públicas deben dar acceso a la información ambiental que obre en su poder con independencia de que: a) el solicitante sea interesado o no; b) la información pedida forme parte o no de un expediente, y c) el expediente esté o no terminado (11021825)[*].

El derecho a la obtención de copias puede incorporarse perfectamente al trámite de información pública, por ejemplo, para la aprobación de una ordenanza municipal de gestión de residuos urbanos. Cuando un ciudadano solicita documentación sobre una norma o decisión en trámite de aprobación -y desde luego en una fase del procedimiento como es la de información pública-, esa información no es de acceso limitado (arts. 105 de la Constitución y 37.5 de la Ley 30/1992), ni hay intereses concretos dignos de especial protección que deban prevalecer, ni se observa que la solicitud sea abusiva o perturbe el normal funcionamiento de la Administración. Entiende esta Institución que la obligada transparencia administrativa exige que la Administración actuante facilite a los ciudadanos el acceso a los expedientes y la obtención de copias de los concretos documentos solicitados. Por ejemplo, la circunstancia de no haber concluido el trámite para la aprobación de la ordenanza no justifica la negativa a facilitar tal

[*]A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

información. Una ordenanza en trámite de modificación respecto de la cual se solicitó copia de documentos, como una ordenanza fiscal de la tasa del servicio de gestión de residuos, tiene por objeto, por tanto, la gestión municipal de un asunto ambiental. La Ley 27/2006 es pues plenamente aplicable. No debe olvidarse tampoco que la ley permite denegar el acceso a los documentos inconclusos, pero no permite denegar el acceso a los documentos provisionales.

En el ámbito del derecho de participación, son numerosas las sugerencias dirigidas por la institución del Defensor del Pueblo para facilitar a los interesados, en el procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general o de cualesquiera decisiones, copia de la documentación relevante que les permita ejercer su derecho de participación ciudadana en el trámite de información pública (en el ejemplo, artículo 17 texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) (12006244).

Sigue siendo frecuente que la Administración remita a esta Institución la información solicitada por el ciudadano, sin remitírsela directamente a este (10013905). La información facilitada al Defensor del Pueblo debe también ser comunicada por la Administración al interesado y no basta con que esta Institución se la traslade al compareciente (10027962).

Por último, debe señalarse por su relevancia otra queja iniciada en 2012 sobre el silencio de los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de Industria, Energía y Turismo ante una solicitud de información relativa al permiso dado a una empresa para investigar la existencia de hidrocarburos en la Comunitat Valenciana (12012470).

13.3. EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

13.3.1. Evaluación estratégica de planes y programas

El construcción de infraestructuras con escasa utilidad para el interés general es una buena muestra de la falta de estrategia en la planificación y programación. Esta manera de actuar acarrea perjuicios irreversibles o de difícil reparación en los espacios naturales y no pequeñas pérdidas económicas.

El informe del pasado año ya hacía referencia a que la evaluación estratégica no alcanza solo a lo ambiental. La evaluación estratégica solo tiene sentido si es hecha antes de tomar la decisión final. La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, exige para los grandes planes y programas tener en cuenta la alternativa cero, es decir la posibilidad de su no realización (art. 8.1).

Como es bien conocido, muchas instalaciones, como aeropuertos, palacios de congresos, museos, estaciones, líneas ferroviarias e incluso carreteras se encuentran cerradas o infrautilizadas. Algunas investigaciones sobre esta situación se iniciaron ya hace años por deficiencias en la evaluación de impacto y otras irregularidades, como es la falta de autorización inicial, algo tolerado y hasta justificado, en algunos casos, por la Administración Pública, todo ello con importantes consecuencias económicas. A la vez, es justo mencionar que en muchas otras ocasiones los sistemas jurídicos de control han funcionado.

En este sentido ha sido iniciada una investigación de oficio sobre el Aeropuerto de Castellón, ya inaugurado y sin actividad. Esta Institución quiere conocer el estado del trámite, la fecha aproximada -de ser posible su estimación- en que podría estar operativo, la diferencia entre el coste presupuestado y el real de ejecución, el origen de los fondos (públicos y privados) y las desviaciones entre las previsiones del Plan Director del Aeropuerto y la realidad. Se solicitó la información a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) y a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento. Esta actuación busca también comprobar la efectividad de la planificación aeroportuaria (F12255220).

Otro supuesto es el de Metropol Parasol, en donde se investiga de oficio la actuación del Ayuntamiento de Sevilla. Este asunto es desarrollado en el apartado de Urbanismo (12255233).

13.3.2. Evaluación ambiental de proyectos

Deben señalarse aquí las actuaciones sobre la evaluación de los proyectos públicos o privados que puedan afectar directa o indirectamente a los **espacios de la Red Natura 2000.** El órgano ambiental debe estudiar cada caso y no dejar de comprobar si puede afectar directa o indirectamente a los espacios de la red; incluso proponer su sometimiento a evaluación de impacto (artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero).

Tratándose de un proyecto que puede tener efectos sobre un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y un Parque Regional, y que debe someterse a un análisis que habrá de hacerse público y motivarse, la naturaleza del proyecto aconseja su sometimiento a información pública, máxime cuando la normativa española y europea promueve especialmente la participación en la adopción de las decisiones administrativas. Así se viene advirtiendo a las administraciones. En algún caso éstas rechaza el criterio fijado por la Institución, por razones basadas en la entrada en vigor del texto refundido de 2008, razones que esta Institución no comparte, en cuanto un texto refundido no recoge propiamente legislación nueva (07026241).

Para la **protección del Camino de Santiago,** el Defensor del Pueblo insiste en la consideración del Consejo Jacobeo como persona interesada en los proyectos que puedan afectar al Camino en los términos de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos. El asunto se ha tramitado ante la Dirección General de Carreteras (Ministerio de Fomento), la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino) y la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (Ministerio de Cultura).

El Consejo Jacobeo es órgano específico de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar las actuaciones que se realicen en este ámbito. Está adscrito al Ministerio de Cultura. Su órgano principal es el Pleno, cuyo presidente es el ministro de Cultura y sus vocales son representantes de los organismos de las Comunidades Autónomas y de la Administración estatal, uno de los cuales es precisamente el director general de Bellas Artes y Bienes Culturales. Por tanto, a juicio de esta Institución, para cualquier modificación de un tramo de carretera que afecte al Camino de Santiago debe considerarse al Consejo Jacobeo “Administración afectada” a efectos de evacuar el trámite de consultas en el estudio de impacto ambiental.

La Institución ha dirigido al Ministerio de Fomento y al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sendas recomendaciones, con el fin de que se tome en consideración al órgano “Consejo Jacobeo” en los proyectos que afecten al Camino de Santiago, a efectos del trámite de consultas de la Ley de Impacto Ambiental, en el ámbito de atribuciones de cada ministerio. Al director general, en su condición de vocal del Consejo Jacobeo y presidente del Comité de Cooperación en la gestión del Bien Patrimonio Mundial, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, le incumbe garantizar la protección y conservación del Camino de Santiago, lo que incluye la obligación de los órganos competentes del Consejo de estudiar los proyectos de modificación de carreteras que afecten al trazado y emitir los consiguientes informes.

Tanto el recordatorio a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), como las recomendaciones a la Dirección General de Carreteras (Ministerio de Fomento) y a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) han

sido aceptados (09001356).

13.3.3. Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (Ministerio de Fomento) mantiene su argumento sobre que una carretera anterior a la construcción de viviendas no tiene, por esa prioridad en el tiempo, que ser adaptada a las exigencias acústicas del entorno residencial. Desde hace años, el Defensor del Pueblo viene planteando ante ese ministerio que **la aprobación de nuevas actuaciones urbanísticas próximas a las carreteras debe tener en cuenta el informe vinculante de la Dirección General de Carreteras.** Pero resulta que ese informe incluye de manera formularia la obligación para quien solicite licencia de hacer a su cargo un estudio de ruido.

Esta Institución cree que no tiene amparo legal, como ha sido reiterado al Ministerio de Fomento, el hecho de que el informe de la Dirección General de Carreteras imponga cargas urbanísticas o edificatorias adicionales a las de la legislación del suelo y edificatoria. Es a la administración de carreteras a quien corresponde efectuar los estudios del ruido generado por sus viales, no a quien padece las consecuencias (10028917).

Las obras de los **ferrocarriles de alta velocidad** requieren esfuerzos, y molestias en las poblaciones aledañas a las obras, que no solo padecen el ruido y otras incomodidades no leves, sino que además en ocasiones carecen de una suficiente información. El Administrador de Infraestructuras (ADIF) aduce proceder según “las pautas de la normativa vigente y de la declaración de impacto ambiental”, y en ello justifica la no realización de preavisos y la no adopción de medidas paliativas. A esta Institución no le convence este modo de concebir los padecimientos de terceras personas por labores muy importantes pero muy molestas. ADIF, cuando ha visto censurada su actuación por esta Institución, ha instado que se reconsidere la decisión de informar del caso a las Cortes Generales.

Las razones que conducen a decidir la conclusión de la investigación del Defensor del Pueblo e incluir este asunto en el presente informe anual tienen que ver con que las personas reclamantes no solo padecen ruido de noche, sino que además son mal informadas. Por ejemplo, ADIF contesta una reclamación diciendo que el ruido nocturno es “una situación puntual” aunque los trabajos duraron al menos tres meses y en horario de descanso (de 23:30 a 5:30 h). Ello no pudo ser interpretado por esta Institución como compatibilizar los trabajos con el descanso nocturno ni con minimizar la afectación a los vecinos. ADIF justificaba no haber realizado preavisos ni adoptado medidas paliativas en que tal modo de proceder seguía “las pautas de la normativa vigente y de la declaración de impacto ambiental” y que eso no suponía “ninguna medida excepcional a los métodos de trabajo rutinarios”.

Esta Institución considera que la Constitución, las leyes, las pautas normativas, la declaración de impacto y los métodos de trabajo -rutinarios o no- no amparan ese proceder (11018497).

13.3.4. Licencias municipales sobre actividades clasificadas

Un resumen de los resultados en este apartado lo dan las recomendaciones generales sobre actuación municipal en las actividades molestas que el Defensor del Pueblo ha dirigido solicitando su colaboración a la Federación Española de Municipios y Provincias. Fueron suscitadas por la **promulgación del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios,** que sustituye la intervención previa mediante licencia por una declaración responsable y comunicación previa para las actividades que no necesitan someterse al régimen de protección ambiental.

La nueva legislación de exención de necesidad de licencia previa, si bien es un

paso decisivo en la eliminación de trámites para la obtención de licencias, **no debe considerarse como exención de responsabilidad ambiental.** Las nuevas disposiciones eliminan trámites, pero no garantías. Debe valorarse siempre la posibilidad de implantación de actividades en principio inocuas que después resultan molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En la declaración responsable sustitutoria de la licencia previa, y conforme al Derecho europeo, debe ser revisada la calidad técnica de esa declaración, sin tolerancia ni amparo de declaraciones meramente formales, inconsistentes o directamente contrarias a la ordenación de usos del suelo o a las reglas sobre límites máximos de contaminación.

Cabe interpretar la nueva legislación como exención de licencia previa a los promotores de actividades comerciales inocuas; pero no como exención del control por los ayuntamientos de supervisar a continuación el efectivo y real cumplimiento de las normas ambientales, que no han quedado modificadas ni derogadas por las nuevas disposiciones liberalizadoras.

Ello es así porque, de conformidad con nuestra tradición jurídica, la responsabilidad ambiental no surge de la asunción por cada uno de un umbral máximo por encima del cual ya no se es responsable, sino que surge de la producción de daños y perjuicios al entorno y a las personas, independientemente del régimen de licencia previa o de declaración responsable. Y también porque sigue en vigor y sin cambios la prohibición de molestar al vecino y la obligación de que quien promueve una obra o actividad ha de prever sus efectos y corregir e indemnizar los perjuicios. La compatibilidad entre ambiente adecuado y desarrollo económico (desarrollo sostenible) solo es auténtica compatibilidad si las actividades molestas no predominan sobre la protección ambiental. No existe el “derecho a producir daños al ambiente”.

El principio de proporcionalidad de una decisión municipal sobre medidas urgentes, cautelares y correctoras en actividades molestas, o sobre la imposición de multas e indemnizaciones, debe aplicarse también respecto de los afectados por las molestias.

Las recomendaciones han sido aceptadas y la FEMP ha trasladado a los entes locales asociados las propuestas de esta Institución (12022734).

La coyuntura económica actual muestra que cada vez con más frecuencia es excesiva la tardanza en adoptar medidas respecto a las **actividades clasificadas molestas.** Los expedientes abiertos en 2012, por todo tipo de problemas, han sido más de un centenar, a sumar al otro centenar que en estos momentos siguen abiertos de años anteriores. Todos generalmente por actividades incompatibles con el planeamiento, por lo que no puede otorgarse licencia de actividad (aunque sigue desarrollándose sin que el ayuntamiento adopte ninguna medida para corregir situación), lugares no acondicionados para ciertos usos (locales en los bajos de las viviendas utilizados como lugar de esparcimiento, reunión o botellón), focos de molestias a los vecinos, etcétera.

Según algún ayuntamiento, ciertos comportamientos denunciados no están sometidos a control previo urbanístico porque no necesitan licencia de actividad, una justificación ilógica pues muchos comportamientos directamente infractores e incluso delictivos no puede decirse que requieran autorización, pero son dañosos.

Desde luego se padece una crónica falta de medios. Es el caso del control de terrazas de veladores, granjas de animales, bares y discotecas, talleres, aparatos de aire acondicionado, ruidos insoportables, humos y polvo en suspensión, etcétera.

13.3.5. Responsabilidad ambiental

Acerca de la aplicación de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental, se ha

de destacar de nuevo el expediente 07015653, iniciado de oficio, sobre reparación del dominio público marítimo-terrestre utilizado para el vertido de fosfoyesos en la ribera de la Ría de Huelva, investigación que después también instaron organizaciones ecologistas, una asociación ciudadana y varios particulares.

Varias asociaciones ecologistas plantearon a la Dirección General de Costas la apertura de un procedimiento por responsabilidad ambiental por los vertidos de fosfoyesos realizados desde la entrada en vigor de la Ley de responsabilidad ambiental hasta el cese de actividad en diciembre de 2010. Esta solicitud no ha sido contestada.

El Defensor del Pueblo estima que si se producen **daños al domino público marítimo-terrestre** y la Administración no exige su reparación al responsable, esta no estaría actuando regularmente; pero ello no depende directamente de si es aplicable la Ley de costas o la Ley de responsabilidad ambiental, sino que es regla de derecho común general, aplicable a todos, incluidos los particulares y las Administraciones públicas. Quien produce daños ha de hacerse cargo de su reparación (art. 1902 del Código Civil), es una regla general que ni la Ley de costas ni la de responsabilidad ambiental derogan o modifican, a lo sumo la singularizan.

En el caso concreto, aunque la Administración estatal no haya dado respuesta a la solicitud de apertura de procedimiento por responsabilidad ambiental presentada por una asociación ecologista, por los actos de la empresa instalada en la zona, no habría ahí irregularidad, porque ya está en curso la exigencia de responsabilidad por todos los daños y reparación de estos (desde el inicio de los vertidos hasta su cese, en diciembre de 2010) en el procedimiento de caducidad de la concesión de dominio litoral, apoyado además en una sentencia firme.

La recuperación de la marisma de Huelva en terrenos de dominio público marítimo-terrestre otorgados en concesión, tiempo atrás, a la empresa, se rige tanto por la Ley de costas como por la Ley 26/2007, de responsabilidad ambiental; no puede deducirse que aquella ya no es aplicable a los daños o perjuicios al dominio público marítimo-terrestre causados por la empresa cuando ya no tenía concesión; al contrario, la producción de daños al dominio público marítimo-terrestre sin título alguno de ocupación hace “más aplicable” la Ley de costas, pues un título de ocupación (por ejemplo, una concesión) mediatiza las obligaciones de un lado y la fuerza de la ley de otra, mientras que si no hay título entonces la ley se aplica directamente y sin más.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, no crea (ni extingue) ninguna responsabilidad especial; consolida un sistema de responsabilidad preexistente, pues no es cierto que antes de esa ley no existiera “responsabilidad ambiental”.

No obstante, esta Institución consideró procedente solicitar a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar copia del informe solicitado por la Dirección General a la Abogacía del Estado el 20 de mayo de 2011, a los efectos de conocer su opinión sobre la cuestión planteada por la entidad ecologista. Tal informe ha resultado no haber sido solicitado. Asimismo esta Institución solicitó conocer el estado actual de los trabajos de restitución y regeneración ambiental de la zona (F07015653).

13.4. RECURSOS NATURALES

13.4.1. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna. Minas y caza

Se han proseguido las actuaciones sobre **las dificultades en la apicultura y la polinización, por el uso de pesticidas neurotóxicos.** Se solicitó a la Administración, primero, pronunciarse sobre la sugerencia (aceptarla o rechazarla) de revocar las autorizaciones de las

presentaciones comerciales registradas en España para pulverización sobre las plantas, por falta de cumplimiento de las condiciones preventivas de riesgos para las abejas apícolas y silvestres, condiciones que impedirían de hecho el uso del producto (una primera sugerencia de noviembre de 2009 sobre el uso de este tipo de pesticidas para el tratamiento de semillas hubo de tenerse por rechazada); y segundo, se solicitaron aclaraciones acerca de cómo del texto de las condiciones impuestas en las autorizaciones de los pesticidas neurotóxicos para tratamiento de semillas se desprendían las razones a las que aludía la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), según las cuales sería el polvo causado por estas semillas la causa del perjuicio a las abejas, y no el polen y néctar que producen sus flores o el agua de exudación.

Del informe de la dirección general se deduce con claridad el rechazo de la sugerencia. Sus razones no resultan convincentes para esta Institución. En España no se está controlando el cumplimiento de las condiciones preventivas de protección para las abejas en las autorizaciones de ciertos preparados para pulverización sobre las plantas. Tal circunstancia y un uso de las presentaciones comerciales de este pesticida ampliamente extendido, pese a que en la práctica y si se cumplieran sus condiciones de uso preventivas de riesgos para las abejas no debería usarse en la mayor parte de los cultivos y zonas, hace presumir que tales condiciones, pese a ser legalmente obligatorias para el usuario, están siendo hasta el momento generalmente incumplidas e ineficaces.

Si no se controla su cumplimiento, las condiciones devienen insuficientes para garantizar que los productos no sean usados por los agricultores en tales circunstancias; se convierten en la práctica en meras advertencias al usuario.

Se deduce entonces que las medidas para regular y restringir en nuestro país el uso de estos productos durante la floración de los cultivos, así como en áreas y épocas de actividad de las abejas, se limitan a la obligación del fabricante de incluir en la información facilitada en el producto comercial las dos condiciones de uso. Condiciones que, por un lado, parecen convertir en ilógica la misma autorización del producto; y que, por otro, al no ser en absoluto controladas pierden su fuerza coactiva, de forma que nada impide al agricultor incumplirlas, salvo su presunta buena fe o su conciencia ambiental. Ha sido autorizado un pesticida con unas condiciones de uso destinadas a impedir daños en especies ajenas al objetivo del plaguicida, cuyo cumplimiento impediría de hecho el uso del producto. En realidad y buena lógica, el producto nunca debió autorizarse.

La Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) habría de revisar las autorizaciones de este tipo de pesticidas permitidos para semillas y prohibirlos; e instar modificaciones de la normativa, que no debe mantenerse si hay indicios serios de riesgos inaceptables para los insectos polinizadores, que son esenciales para la vida y la salud humanas, así como para la seguridad y el medio agrario.

La conclusión inicial del Defensor del Pueblo, que data de hace ya tres años, sigue pareciendo correcta; las medidas adoptadas para regular y restringir en nuestro país el uso de ciertas presentaciones durante la floración, así como en áreas y épocas de actividad de las abejas, se limitan a la obligación del fabricante de etiquetar, poner unas condiciones de uso que carecen de fuerza coactiva. El Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, no permite la autorización de un producto fitosanitario si las consecuencias de su uso tienen efectos inaceptables sobre el medio. Por todo ello, esta Institución se ha ratificado en las dos sugerencias formuladas en 2009 y 2011, que han sido rechazadas (07010630).

En otros apartados se encuentran referencias a **conservación de espacios naturales,** que pueden ser tratados en ámbitos tales como la conservación de montes vecinales o la disciplina urbanística. Es el caso del monte vecinal de Muxa (Lugo), donde hace cuatro años se celebró una exhibición deportiva y todavía no hay acuerdo entre el Ayuntamiento de Lugo y la

Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia sobre quién es el competente para tramitar el expediente de restablecimiento (08015092); también en materia de minas (conservación o recuperación de espacios, antiguos y nuevos, 08019341; 10022161; incumplimiento de las tareas de restauración pese a las sanciones impuestas al presunto responsable, 11000773).

En el ámbito de minas deben incluirse las **quejas sobre la fractura hidráulica o *fracking* para la extracción de gas.** Los ciudadanos manifiestan su preocupación por los efectos. En los pocos casos concretos que hemos examinado hemos comprobado que se trata de solicitudes de permiso de investigación de hidrocarburos. En el boletín se somete el proyecto a información pública: presentación de ofertas de competencia, Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. La información publicada en el boletín oficial no permite conocer la técnica que se pretende utilizar en el proyecto de investigación.

El Parlamento Europeo ha mostrado su preocupación por las prácticas extractivas. En junio de 2011 se aprobó un estudio por encargo de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, tras lo cual el Parlamento Europeo ha aprobado el 21 de noviembre de 2012 la Resolución 2011/2308 (INI), sobre las repercusiones ambientales de la extracción de gas y petróleo de esquisto.

Según la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el solicitante del permiso de investigación debe presentar un plan que comprenda las medidas de protección ambientales y el plan de restauración (art. 16). La publicación en los boletines oficiales del anuncio no tiene carácter de trámite de información pública, aunque desde luego nada impide que presenten oposición “quienes se consideren perjudicados en su derecho” (art. 17).

Entre las obras que deben someterse a declaración de impacto ambiental, solo cuando así lo decida el órgano ambiental, están las perforaciones profundas y las instalaciones industriales en el exterior para la extracción, entre otras sustancias, de gas natural. La decisión acerca de la necesidad de evaluación de impacto debe ser motivada.

La información ha de tenerla siempre la Consejería competente o el Ministerio de Industria y Energía (información sobre el impacto ambiental del proyecto y las medidas de protección ambiental previstas, Ley 27/2006, de 18 de julio, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Asimismo, dada la afección de estos proyectos a los intereses vecinales, pueden estos dirigirse al ayuntamiento o ayuntamientos afectados con el fin de que se le facilite información (12014922, 12020756, 12021480, 12022860 y 12284732).

También han sido tratados problemas sobre caza, en relación con el uso y delimitación de cotos, falta de señalización de fincas o terrenos tras la inclusión o segregación de un coto (12006141 y 12007264), y con las sanciones por cazar sin portar la documentación preceptiva en el momento de la cacería o montería pese a disponerse de ella (12000464 y 12023399).

13.4.2. Vías pecuarias y caminos públicos

Aumenta el número de quejas por interrupción del paso en caminos públicos. En el caso de la **Cañada Real Galiana,** que lleva investigando desde hace ya años esta Institución, se contestó a la Comunidad de Madrid que el Plan Especial de Infraestructuras del Sureste de Madrid (PEISEM) del Ayuntamiento es de marzo de 2002, es decir, años antes de la desafectación del tramo de más de 14 kilómetros de cañada. No se deduce de las fechas de aprobación que estemos ante un instrumento mediante el cual pueda asegurarse un itinerario alternativo al tramo desafectado de la Cañada Real Galiana, tramo que además esta Institución considera que recae en más de un municipio.

En el PEISEM no ha sido posible encontrar determinaciones acerca de la Cañada, aunque podría considerarse incluida en una o varias de las acciones de infraestructura viaria, apartado en el cual no se han encontrado referencias a esta vía pecuaria. Hay mención del "corredor medioambiental" y de la interconexión de barrios y núcleos (distritos de Vallecas, Vicálvaro y San Blas, en el municipio de Madrid; municipios de Coslada, San Fernando de Henares y Rivas Vaciamadrid). Pero como lo publicado es solo el anuncio de aprobación definitiva, sería necesario proseguir la presente indagación consultando el PEISEM y confrontándolo con la ley de desafectación, ley varios años posterior.

En la solicitud de información deducida por la Institución quedaban reseñadas y clasificadas otras cuestiones, descritas en el informe anual de 2011, cuestiones que la Consejería no trata. No ha parecido aconsejable por el momento proseguir las actuaciones con la Administración autonómica, aunque continuará el seguimiento sobre el complejo de cuestiones atinentes a la Cañada Real Galiana, que en cuanto a su carácter de vía pecuaria la Administración autonómica considera una cuestión enmarcada en el desarrollo urbanístico de sectores programados; por tanto, eventualmente proseguirá la indagación directamente con los municipios (F10021739).

Otros casos son los de caminos públicos vallados con malla cinegética (09002010); o los de quién debe reparar un camino, si la Confederación Hidrográfica o el Ayuntamiento, tras su destrucción por unas fuertes lluvias (finalmente se descubre que es de titularidad privada, 11024557).

13.4.3. Aguas continentales

En este apartado son relevantes **las recomendaciones a las Confederaciones Hidrográficas sobre cálculo de caudal de agua para el otorgamiento de concesiones,** de modo que no se tenga en cuenta la expectativa de crecimiento urbanístico hasta que vaya a ser efectivo (planeamiento parcial en ejecución). A la Confederación Hidrográfica del Tajo se le propuso que:

1. Al otorgar concesiones de agua para abastecimiento a localidades que tengan previsto válidamente un crecimiento urbanístico, reserve la dotación máxima de agua necesaria en caso de que se desarrolle completamente la ordenación urbanística; y asigne o conceda únicamente el volumen de agua que cubra las necesidades reales en el momento de otorgarse la concesión, es decir, en consideración de la población real permanente y estacional y de su crecimiento vegetativo a corto plazo, y no las expectativas de incremento de población en función del crecimiento urbanístico.

2. Se sirva del procedimiento de revisión de las concesiones para ir aumentando progresivamente los caudales concedidos a medida que vaya aumentando de hecho la población.

3. Al decidir sobre el otorgamiento o denegación de las concesiones, tenga en consideración que ha de mantenerse el caudal ecológico, e incluya en las concesiones que vaya otorgando la condición del respeto del caudal ecológico fijado en la planificación, excepto con sequía prolongada y solo para el abastecimiento a la población y algún otro uso necesario para la supervivencia de las personas y el medio (09022600).

Sobre **ahorro de agua en el Plan de Choque de Modernización de Regadíos** (anexo del Real Decreto 287/2006), esta Institución encuentra que el listado recibido del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente indica por comunidades autónomas el estado, fecha de finalización y fecha aproximada de realización de la evaluación posterior de las modernizaciones. Todas las actuaciones están finalizadas y otra más pendiente de encargo.

Ninguna evaluación está hecha, todas tendrán lugar en 2013 o más tarde, hasta 2018, y siempre seis años después de la finalización de la actuación. Por tanto, no hay todavía datos de ahorro de agua ni ha podido revisarse a la baja el caudal de la concesión de aprovechamiento para riego (06042331).

Una investigación relevante e ilustrativa del tipo de investigaciones que realiza el Defensor del Pueblo en esta materia es la relativa a los municipios de Vilar de Barrio (aguas residuales del núcleo de Arnuide) y de Baños de Molgas (Calvelo, provincia de Ourense) que no tienen regularizados los vertidos de aguas residuales de esos núcleos de población, sin que haya visos de que lo logren a corto plazo, según se deduce de la información recibida. La investigación dura ya unos cinco años, y se han formulado recordatorios de deberes legales a ambos ayuntamientos, que siguen sin ser tomados en cuenta.

Se trata de un caso de incumplimiento de funciones municipales que persiste durante años, en un asunto tan básico como el **saneamiento de las aguas,** una de las funciones básicas de las corporaciones locales. Ambas administraciones municipales no son capaces de resolver los problemas, pese al transcurso del tiempo, problemas que no afectan solo a sus vecinos sino que las consecuencias recaen en todos, pues el dominio público hidráulico trasciende el ámbito municipal. Esta Institución ha concluido finalmente sus actuaciones, al considerar que no tienen ya ulterior viabilidad. Se ha trasladado la información a la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia. La actualización del "Plan de Saneamiento de Galicia 2008-2015" no considera prioritarias las obras de mejora del sistema de saneamiento y depuración de los municipios de Baños de Molgas y Vilar de Barrio. Esta Institución también ha considerado procedente dar por concluidas las actuaciones practicadas con esa Consejería, al considerar ajustadas a Derecho las razones esgrimidas por el presidente de Augas de Galicia para justificar el retraso de tales obras, sin dejar de recordarle que el plazo máximo que se ha fijado esa Administración autonómica para la ejecución y puesta en funcionamiento de todas las actuaciones resultantes de la revisión del "Plan de Saneamiento de Galicia 2008-2015" es el año 2015, en aplicación de las exigencias al respecto que recoge la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, más conocida como Directiva Marco de Aguas (07011707).

Son numerosas las investigaciones originadas en quejas por **aguas residuales,** entre ellas cabe señalar, por ejemplo, las relativas a la calificación de un vertido de una casa rural como doméstico o industrial (Confederación Hidrográfica del Júcar, 12123128); investigaciones sobre vertidos persistentes a los ríos, pese a haber sido sancionados, y además, con multas coercitivas (10005899), y otras en las que la depuración de los vertidos de aguas residuales dependen de la puesta en marcha de un nuevo colector que realizará la comunidad autónoma (11006243), así como las frecuentes investigaciones sobre vertidos de urbanizaciones deficientes (12003870), etcétera.

Las Confederaciones Hidrográficas se demoran en la tramitación de los expedientes por falta de medios materiales o personales (11019187). Aunque no es su función la limpieza ni la defensa de los cauces, las solicitudes deben ser contestadas explicando el marco de sus funciones e indicando al ciudadano a quién debe dirigirse (muchas veces al Ayuntamiento mismo) e incluso interesarse por el asunto e inquirir al alcalde sobre el problema (10012324, 11013053 y 11016821). Finalmente, hay que destacar que han aceptado propuestas que han supuesto la reconsideración de denegaciones de concesión para riego por motivos ambientales (12004032).

También son numerosas las actuaciones de esta Institución con las **comunidades de regantes,** por solicitud de cambio de la compuerta de riego denegada en interés del resto de los comuneros (12008841); por fincas integradas en una comunidad pero sin acceso a riego por diferentes motivos (10015793, 11022349 y 11009549); por falta de contestación a escritos

de los comuneros (12008841 y 12009645); por falta de indemnización de los perjuicios por obras realizadas en interés de la comunidad (11016107); por no devolución de ingresos indebidos y negativa de reconocimiento del derecho a separarse de la comunidad (10026353); por la inclusión forzosa de quien no ha manifestado su voluntad de formar parte de la comunidad con motivo de la ampliación de la zona regable (0503011); o por incumplimiento de la obligación de las Confederaciones Hidrográficas de resolver los recursos que se presenten contra las decisiones de la comunidad de regantes (11005819).

Lo anterior no puede dar cuenta del número y carácter de las investigaciones realizadas: 56 en curso en estos momentos, de las cuales 27 han sido iniciadas en 2012, sobre protección cuantitativa del dominio público hidráulico (DPH) (concesiones, dotación para abastecimiento a población, aprovechamiento e inscripción de aguas privadas, Comunidades de Regantes); y 31 en curso, de las que 10 han sido iniciadas en 2012, sobre protección cualitativa de dominio público hidráulico (vertidos irregulares persistentes causados por empresas y particulares).

También se investiga el ejercicio por las Confederaciones Hidrográficas de sus potestades de control, en especial de las zonas de servidumbre y policía, pero también de los cauces.

Cabe citar aquí un solo ejemplo sobre control de una insuficiente **depuración de aguas residuales,** con paralización indebida del expediente de revocación de autorización de vertido por errónea calificación de un informe como preceptivo y determinante en el procedimiento. Esta Institución mantiene abierta la investigación iniciada ante la Confederación Hidrográfica del Tajo. El procedimiento de revocación de la autorización dada a una mercantil ha permanecido suspendido tres años a la espera del informe del Consejo del Agua (art. 262.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril). La confederación hidrográfica estimaba este informe preceptivo y determinante para la resolución del caso y, por tanto, que su falta interrumpía los trámites sucesivos.

Tras la intervención de esta Institución mostrando su parecer contrario a tal criterio, la Confederación Hidrográfica del Tajo solicita información al Servicio Jurídico del Estado, que considera el informe del Consejo del Agua preceptivo pero no determinante de la resolución, por lo que su falta de emisión no impedía per se la continuación del procedimiento. Esta Institución ha dirigido una sugerencia a la Confederación Hidrográfica del Tajo, a fin de que continúe la tramitación de dicho expediente (08008667).

13.4.4. Mar, costas y puertos

Detectamos un especial interés de los ciudadanos por estos espacios. La preservación de las playas cuenta con iniciativas ciudadanas de limpieza por la situación de abandono (12004232). No todas las playas son aptas para el baño, ni todas fácilmente accesibles, pero la falta de servicios de vigilancia y seguridad o de acondicionamiento de accesos no siempre son reprochables.

Las incidencias son variadas. Desde las construcciones ilegales (11024558) hasta la prohibición de la pesca deportiva desde tierra en los puertos (12004691), o una investigación de oficio por vertidos en el Puerto de Cartagena (08015245).

Un año más esta Institución tiene que informar sobre un caso en que es la misma Administración la que interpreta la ley de forma contraria a su sentido más literal, justificando una actuación contraria a una buena ordenación de la costa. La argumentación es muy técnica y aquí solo puede ser resumida: el Ayuntamiento de Águilas (Murcia) deduce que no se aplica el artículo 30 de la **Ley de Costas** (LC) en suelo urbano, que es el del caso, porque el precepto está pensado solo para “nuevas actuaciones urbanísticas en suelos urbanizables programados

y no programados, y a construcciones en suelo no urbanizable". A juicio del Defensor del Pueblo, esto no puede deducirse del artículo 30 LC porque dicho precepto se refiere 1) a reservas de suelo para aparcamiento, 2) que las construcciones han de adaptarse a la legislación urbanística y 3) que se debe evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, es decir, que la densidad de edificación sea menor o igual a la media del SUP o SAU en el municipio. No hay exclusión alguna en el artículo 30 por tipo de suelo.

A juicio de esta Institución es muy claro que la disposición transitoria tercera LC no excluye al suelo urbano de la aplicación de las disposiciones del título II sobre zonas de servidumbre de protección y de influencia, sino que por el contrario viene a señalar que sí lo serán, como previendo interpretaciones en contra, y deja sentado en forma terminante que tales disposiciones sustantivas se aplican en suelo urbano (que lo fuera en julio de 1988, cuando la entrada en vigor de la LC). La Ley no ampara la construcción de nuevas pantallas arquitectónicas en ninguna clase de suelo. Esta Institución se pronunció en el sentido de que no debió autorizarse la construcción del auditorio, que constituye una pantalla arquitectónica, precisamente lo que prohíbe la Ley de Costas (10029632).

Sobre la **recuperación de las playas** españolas con aportación de arena, ha sido **terminada la investigación de oficio ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar** (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino). La información recibida resulta valiosa y se ve en ella confirmado nuestro parecer sobre no pocos puntos. Procediendo de un órgano autorizado, es ello motivo de cierta tranquilidad respecto al debido tratamiento de las quejas que recibimos, poco numerosas pero graves, sobre los problemas de erosión costera y la regeneración de playas en España.

Únicamente se han hecho algunas observaciones, a título de propuestas o advertencias informales, dirigidas a la mejor defensa de un recurso natural tan valioso en España como son las playas (art. 45 de la Constitución).

En la lucha contra el fenómeno de la subida del nivel del mar, esta Institución comprende que sea más sencillo desde un punto de vista técnico retirar los bienes e infraestructuras del borde costero que mantener la línea de costa mediante aportación de arena, con o sin estructuras que den rigidez a la línea; pero parece que los problemas sociales, políticos y jurídicos son comunes a ambas opciones, y no solo a la primera. La Dirección General señala los inconvenientes de la segunda opción, como que sean necesarios varios millones de metros cúbicos de arena al año para mantener la industria turística y los valores ecológicos de las costas arenosas, lo que implica la aplicación de fondos públicos, es decir, que no es a costa de los titulares de los bienes e infraestructuras del borde costero.

Es lógico que una solución del primer tipo sea más conflictiva y contestada por los afectados ocupantes de dominio público marítimo-terrestre o propietarios de pleno derecho del dominio privado colindante con aquel. Pero ello no debe acarrear ipso facto la preferencia por soluciones "difusas", es decir, donde los afectados serían los demás, la ciudadanía en general, es decir, quienes no ocupan dominio público ni son dueños de predios aledaños. Los primeros se ven doblemente favorecidos (ocupación exclusiva, sin gastos a su cargo por la aportación de arena) y los segundos doblemente perjudicados (exclusión de la zona ocupada y además sufragar los gastos en cuanto contribuyentes). Por tanto, la primera solución parece más justa y equilibrada (F11012617).

13.5. CONTAMINACIÓN

13.5.1. Prevención y gestión de residuos

En este apartado se destacan únicamente los casos más relevantes. Algunos otros

igualmente importantes quedan señalados en distintos apartados de este informe de gestión, especialmente en el siguiente sobre contaminación atmosférica.

La **gestión de residuos** comprende dos grupos de problemas: primero, la gestión en sí, es decir, todo el tratamiento desde la producción hasta la reutilización, reciclado o destrucción; y en segundo lugar, los efectos, molestos o indeseables de la gestión.

Las quejas por el segundo grupo de problemas son habituales: contenedores junto a viviendas y malos olores por la descomposición de restos orgánicos, proliferación de insectos y roedores (11017991, 12035492 y 12246991); ruido por la recogida de basura en la vía pública o en los parques de limpieza (12024210, 12087181 y 12124397); malos olores procedentes de las plantas de tratamiento de residuos (10018303). Prosiguen las actuaciones, y seguimos recibiendo quejas, sobre los malos olores padecidos por los vecinos de las instalaciones de Valdemingómez (Madrid), pero son tratadas en el apartado siguiente.

13.5.2. Contaminación atmosférica

A lo largo de varios años el Defensor del Pueblo ha venido investigando el problema del mal olor procedente de la planta de tratamiento de residuos ubicada en el Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid), que resulta aplicable a todos los demás casos análogos.

Respecto de la planificación urbanística, esta Institución ve confirmado su parecer desfavorable sobre las razones aducidas por el Ayuntamiento de Madrid. El mal olor ha sido padecido por la población, sin título jurídico y sin indemnización, directamente por la vía de los hechos, sin remedio suficiente por quien es responsable de la contaminación y sin que existiese sobre los terrenos carga válida alguna que impusiera el deber de soportar el mal olor, es decir, sin servidumbre. Las afecciones producidas por Valdemingómez han sido reales exposiciones al mal olor. La regla legal es la de prever suficientemente los daños y perjuicios; y, si se producen, entonces indemnizarlos, hayan sido o no previstos. Las afecciones físicas padecidas han recaído sobre derechos patrimonializados (viviendas edificadas legalmente y ocupadas por personas).

Esta Institución considera no aceptada la recomendación de acompasar los planes urbanísticos y de infraestructuras mediante la debida coordinación entre administraciones y entre planes. No hay norma ni servidumbre alguna que imponga a los vecinos de Valdemingómez el deber de soportar el mal olor. En el Plan Parcial 2 del UZP 3.01 Desarrollo del Este-Valdecarros se incorporó un estudio de incidencia ambiental “que no contemplaba la contaminación por olor”. De ello se puede deducir que el estudio era incompleto, no que el mal olor fuera imprevisible. Y puesto que el estudio concluyó que las instalaciones de tratamiento de lodos e incineradora de Valdemingómez y la depuradora de La Gavia “no afectarían significativamente a la calidad del aire”, lo que ocurre no es que no hubiera obligación de rectificar el mal olor sino que el estudio de incidencia ambiental fue deficiente.

El derecho de propiedad del suelo y de las edificaciones (art. 33 de la Constitución española) entraña para los residentes afectados un auténtico derecho subjetivo. En tales inmuebles, que son edificaciones legales, tiene lugar el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado (art. 45 CE) y a disfrutar de una vivienda digna (art. 47). No puede sostener el ayuntamiento que esos derechos de los particulares afectados no constituyen derechos subjetivos. Son tres derechos, susceptibles los tres de ser reclamados e invocados ante el juez por sus titulares. Para las personas afectadas de ningún modo son los dos últimos meros “principios”.

En la Institución se siguen recibiendo quejas por este asunto y en estos momentos se están valorando las opiniones acerca de si los vecinos notan, como sostiene el ayuntamiento, una mejoría (notable o leve), o que la situación es más o menos la misma; o bien que ha

empeorado, posibilidad esta que no podría excluirse aunque de la información municipal puede deducirse que es improbable. En su momento, se agruparán todas las alegaciones para redirigirlas al Ayuntamiento con nuevas propuestas (0216433 y un colectivo de más de 125 quejas).

Otro caso de interés, también en Madrid, es el de las **mediciones de contaminación atmosférica** y la puesta a disposición del público de los datos y difusión de alertas. Esta Institución ha realizado sugerencias para la reducción de tráfico rodado, con el fin de limitar los episodios de alta concentración de dióxido de nitrógeno (NO_2) que se dan en la ciudad bajo ciertas condiciones meteorológicas. En concreto, se sugiere que el Ayuntamiento de Madrid adopte, con carácter excepcional y provisional, durante estos episodios y a partir del momento en que prevé que va a alcanzarse el nivel de preaviso de concentración de NO_2, las medidas de restricción de tráfico, velocidad y aparcamiento privado de vehículos a motor previstas para el umbral de alerta.

La Institución podría considerar que, aunque no explícita ni completamente aceptada, la sugerencia cursada al Ayuntamiento estaría siendo tenida en consideración.

Por otra parte, **las estaciones de medida deben estar emplazadas de modo que podamos disponer de un diagnóstico correcto de la calidad del aire,** por tanto ha de haber necesariamente estaciones en las zonas más contaminadas, para así conocer la contaminación del aire que en las peores condiciones padece la ciudad de Madrid y sus habitantes. Cabe, por tanto, recomendar al ayuntamiento que supervise continuamente la distribución de estaciones (11004003).

Ha sido abierta una investigación de oficio ante la Oficina Española de Cambio Climático (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), sobre el **Plan nacional de asignación de derechos de emisión de dióxido de carbono** (CO_2), para comprobar cómo el comercio de derechos de emisión es efectivamente un instrumento de mercado que incentiva el beneficio ambiental, consistente en que un conjunto de plantas industriales reduzca colectivamente las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera.

Se quiere conocer, si existe, la información sobre la última presentación y debate en las mesas de diálogo social, y sobre la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del Plan nacional y los efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social.

En todo caso, se ha solicitado también el parecer del Ministerio acerca de las siguientes cuestiones concretas: si el mercado implantado está consiguiendo primar a las empresas que logran reducir sus emisiones, y que, por tanto, logran un excedente de CO_2 que genera un derecho por cuya venta obtienen fondos que invierten en proyectos de energía alternativa; si progresivamente hay entonces menos derechos asignados, un alza del precio de la tonelada de CO_2 y un incentivo a reducir el consumo de energía convencional; si el resultado alcanzado hasta ahora está siendo el buscado de reducir los perjuicios a la atmósfera y aumentar el beneficio para la mayoría, si habría bajado la emisión de CO_2 pero a causa de la caída de la actividad económica, y qué cambios ha habido en el precio de la tonelada.

Esta Institución es consciente de la índole supranacional e internacional de estas cuestiones, es decir, que la información y parecer solicitados no pueden quedar enmarcados exclusivamente en España. Eventualmente se trataría de esos otros ámbitos en colaboración con la oficina del Defensor del Pueblo Europeo (F12255993).

Un caso relevante de administración entorpecedora es el manifestado por la actitud de la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, en la investigación sobre empresas vinculadas a un grupo que producen emisiones y vertidos en Torrelavega

(Cantabria), lindando con Santillana del Mar. Esta Institución comunicaba a la Administración

que no se pronunciaba expresamente, solo relacionaba para cada empresa las actuaciones y su estado pero sin valoración alguna.

El mismo defecto se repite, y a esta Institución le ha costado desentrañar un juicio concluyente, sobre si las empresas habrían superado los trámites administrativos requeridos por sus autorizaciones ambientales integradas y si han adoptado las medidas exigidas por estas. Se siguen detectando irregularidades en el control en cuanto que no parece completo; también conocemos que hay actuaciones judiciales penales y del Ministerio Fiscal, que parecen estar en curso. No hallamos ningún juicio o valoración global del entero asunto por la Consejería. El carácter entorpecedor de nuestras funciones se deduce del reiterado modo de informar adoptado por la consejería (06037545).

13.5.3. Contaminación acústica

Las investigaciones realizadas por problemas de ruido son las más numerosas en materia de medio ambiente: 135 investigaciones en curso, de las cuales 48 fueron iniciadas en 2012. Esta Institución sigue considerando que muchos ayuntamientos no tratan en debida forma la cuestión del ruido en sus municipios. Tampoco se interpretan adecuadamente las propuestas del Defensor del Pueblo cuando, por ejemplo, las respuestas de la Administración municipal parecen dar a entender que esta Institución buscaría la desaparición de procesiones, romerías, eventos en la Navidad... En varios casos, las administraciones rechazan las propuestas de la Institución en materia de ruido sin entrar a valorar seriamente su contenido (11023702).

Uno de los puntos cruciales en esta materia es su comprobación y medición, muchas veces por falta de medios, en todo tipo de establecimientos (09022439, 12004164, 12007547, 11012485 y 12011759). Otro es la falta de medidas correctoras (12014453 y 11000180). Pero la variedad de supuestos es muy grande para poder sintetizarla aquí (11008428, 11011790, 11012991 y 11021681), aunque podemos señalar que va desde la reincidencia con inactividad municipal que protege al infractor (11021897) hasta la desatención con denunciantes y perjudicados (11002133, 11005516, 11021304, 11023661 y 11024615), con focos de ruido que van desde las peñas y fiestas populares (12022411 y 09017054) hasta el conocido botellón (12021848), ladridos de perros que molestan a los vecinos (06037090, 12025126 y 12087171), campanarios (12022851 y 12087181) y recogida de residuos (12024210 y 12124397).

Esta Institución propuso una **campaña nacional contra el ruido** y recibió la aceptación por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ambos consideran que la “Campaña de Divulgación y Sensibilización Ciudadana en Materia de Ruido Ambiental”, se ajusta ya a los términos propuestos por esta Institución, aunque a nuestro entender no con exactitud. Es innegable la relación de los objetivos buscados en nuestra propuesta de diciembre de 2011 y los objetivos fundamentales señalados por ambos organismos.

Se dio por definitivamente aceptada la propuesta y por terminadas las actuaciones. No obstante, se está a la espera de la información que remitan tanto el ministerio como la FEMP (F11022915).

Además, existe la aceptación por la Federación Española de Municipios y Provincias de unas **recomendaciones generales sobre prevención y control de fuentes de contaminación acústica,** concretamente sobre ruido, comprobaciones y mediciones en establecimientos ruidosos, y sobre compatibilidad entre el ambiente adecuado y ciertas actividades ruidosas, especialmente en las ciudades. Se pidió a la FEMP que, conforme a sus funciones, tuviera a bien pronunciarse al respecto y, ulteriormente, trasladarlas a las entidades

locales, tanto municipales como provinciales. Las recomendaciones son, en síntesis:

Que las comprobaciones y mediciones de ruido tengan lugar en los momentos de máxima actividad.

Que la coexistencia entre el ambiente adecuado y ciertas actividades ruidosas no se venza del lado de la protección del evento o actividad, que nunca alcanza a "tener derecho a" producir ruido excesivo.

Que la anticipación del inicio de una actividad ruidosa a la comprobación de funcionamiento es sancionable.

Que para la proporcionalidad de las medidas urgentes, cautelares y correctoras, o de multas e indemnizaciones, debe pensarse también en los afectados por el ruido, y no solo en quienes lo producen.

Una actividad ruidosa que viene funcionando indebidamente puede ser clausurada cautelarmente sin más trámite que la previa audiencia al titular del establecimiento. Ruido molesto es aquel que no es preciso medir para constatar que es excesivo e intolerable. Se recomienda, en todo caso, levantar acta y requerir el cese de la molestia, inmediatamente y con apercibimiento de cierre cautelar.

La ley dice que la intervención administrativa debe cerciorarse de que el emisor de ruido adopta medidas de prevención; si es preciso, mediante las técnicas de menor incidencia acústica, elegidas de entre las que son menos contaminantes, en condiciones técnicas y económicas viables. Pues bien, se recomienda entender por 'viabilidad' no solo la aplicable a las condiciones técnicas y económicas del emisor de ruido, sino que la solución sea objetivamente viable para todos, es decir viabilidad también para quienes padecen.

Que no se dé por terminada la actuación municipal con los controles sobre las actividades ruidosas (licencia, autorización, exigencia de declaración responsable), sino que haya también controles ulteriores y verificaciones. Determinados núcleos habitados y otras zonas requieren patrullas de vigilancia o un sistema de sensores.

La intervención municipal más inmediata y rápida suele provenir de los agentes de la policía municipal, cuya formación y preparación en labores de control de ruidos debe mejorarse. Un agente policial siempre puede, como agente de la autoridad, decidir con carácter cautelar y urgente la clausura de un establecimiento ruidoso, una vez apercibido su titular o la persona encargada del local, persona que siempre ha de estar presente en un establecimiento abierto y en funcionamiento.

Las recomendaciones han sido aceptadas (F12022730).

Se pueden consultar otros problemas relacionados con el ruido en los apartados sobre infraestructuras y actividades molestas.

14. URBANISMO

14.1. ASPECTOS GENERALES

Las quejas en materia de urbanismo son muy variadas en su objeto. Hay en estos momentos cerca de 200 investigaciones en curso de las que la mitad fueron abiertas en 2012.

Destaca el alto número de quejas recibidas a través de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha tras la supresión de esa institución autonómica, un total de 147, de las cuales casi la mitad se refiere a urbanismo. Otro tanto ocurre con la desaparición del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, con 75 investigaciones sobre materias territoriales, ambientales y urbanísticas.

Se remite al apartado de Vivienda la referencia a las investigaciones de oficio sobre viviendas de promoción pública vacías, con las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. Las investigaciones se iniciaron simultáneamente en noviembre de 2011 con el objetivo de elaborar una monografía que será presentada en su momento a las Cortes Generales.

Muchas de las características enunciadas para las quejas sobre asuntos medioambientales se repiten en las quejas sobre cuestiones urbanísticas. En materia urbanística, es característica común que las investigaciones se realicen con los ayuntamientos, pero también ante las administraciones estatal y autonómica. Tal y como se ha indicado en el apartado correspondiente a Medio Ambiente, muchas quejas expresan problemas colectivos. Asimismo, las investigaciones pueden ser largas, porque los procedimientos administrativos y las actuaciones en que se plasman (obras, instalaciones) se producen a lo largo de intervalos amplios de tiempo, y porque no siempre las administraciones proporcionan al Defensor del Pueblo una información completa y suficiente.

Estas características de las quejas e investigaciones hacen difícil describir la actuación de la Institución en esta materia y los resultados en un Informe de gestión. Por tanto, en este capítulo se ofrece una selección e ilustración de los casos más importantes.

Debe destacarse que en este año han continuado las investigaciones motivadas por quejas sobre uso no racional del suelo, solares vacíos con bloques desocupados y urbanizaciones sin terminar, pisos vacíos, alumbrado público insuficiente, estructuras de hormigón, casas a medio construir y otras situaciones de marcado abandono.

Como se indica en el apartado sobre Medio Ambiente, la falta de una apropiada **evaluación estratégica en la planificación de grandes obras** suele motivar actuaciones del Defensor del Pueblo cada año. Una muestra de la falta de estrategia en la planificación son las infraestructuras y construcciones con dudosa utilidad para el bien común, o muy costosas.

Un caso investigado de oficio y ya señalado es el del Metropol Parasol de Sevilla, conocido como las Setas de la Encarnación. Las obras se iniciaron en junio de 2005 con un coste presupuestado de aproximadamente 50 millones de euros. La obra fue finalmente inaugurada en marzo de 2011 y habría tenido un coste final de más de 100 millones de euros. Esta Institución ha solicitado al Ayuntamiento información sobre el coste final de ejecución y puesta en servicio de las obras e instalaciones, la titularidad (incluido el suelo; municipal, concesión, derechos de superficie), para poder distinguir qué es de propiedad privada y qué de titularidad pública, y la diferencia entre el coste presupuestado y el real de ejecución, con el origen de los fondos (públicos y privados), y finalmente qué coste ha tenido que ser asumido por las arcas públicas. Hasta la fecha no se ha obtenido respuesta.

Sobre **planeamiento y ejecución de los planes,** esta Institución ha tratado, como en ejercicios anteriores, cuestiones relativas a la tramitación, como la participación pública y los retrasos en la aprobación de los planes, una de cuyas causas principales es la falta de coordinación entre administraciones.

Entre las varias irregularidades en la tramitación de desarrollos urbanísticos, la acreditación de **la suficiencia de agua** sigue resultando un punto crítico. La Administración autonómica a veces aprueba planes sin haber verificado con carácter previo que existe el agua necesaria y que podrá disponer de ella, lo que supone un funcionamiento inadecuado de los servicios públicos, al poner de relieve una falta de coordinación entre la Administración urbanística y la Administración hidráulica.

Por otra parte, es muy difícil obtener solución a los retrasos en la tramitación y aprobación de planes, o en la completa gestión de unidades de ejecución sin terminar. Una situación típica es la que acaba en **crecimientos urbanísticos sin garantías,** es decir, en la aparición de urbanizaciones aisladas, sin conexión de servicios con el núcleo urbano principal.

Atención especial requiere el problema de la ejecución incompleta de los planes y las consiguientes deficiencias en las urbanizaciones. Sobre esta cuestión se inició una actuación de oficio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En esta actuación se puso de manifiesto a la FEMP cómo en muchos casos las empresas promotoras, vendidas las parcelas, "desaparecen" sin finalizar las obras de urbanización, con calles y aceras sin pavimentar, alumbrado sin instalar y deficiencias en los servicios básicos (saneamiento y abastecimiento de agua, luz). No deben ser los adquirentes de las viviendas los obligados a completar la urbanización y a cumplir lo que el promotor quedó obligado a hacer, y en ese sentido esta Institución suele recomendar a los ayuntamientos que ejecuten los avales constituidos a favor de las obras de urbanización.

Se dan casos de viviendas con licencia de primera ocupación que, sin embargo, no tienen servicios básicos al no haberse concluido las obras de urbanización. Es el ayuntamiento -no el urbanizador- el que debe verificar si se han cumplido correctamente los compromisos urbanísticos.

De hecho, **la licencia de primera ocupación** es objeto de una exposición detallada en este informe, por los numerosos problemas con los ayuntamientos plasmados en las quejas recibidas.

Sobre **el deber de conservación de los inmuebles** (23 investigaciones en curso en estos momentos) se propone frecuentemente a los ayuntamientos que ordenen, incluso de oficio, la ejecución de las obras necesarias. Son numerosos los casos de falta de reacción municipal ante casos de mala conservación de inmuebles. El deber de conservación concierne a todos, también a las mismas administraciones respecto de los bienes a su cargo.

Las quejas por ausencia o **deficiente acceso a la información urbanística** son frecuentes y se destacan varios casos. En relación con la disciplina urbanística se mencionan las intervenciones por desalojos y demoliciones en poblados marginales, algunas de oficio; además de quejas por la escasa efectividad administrativa en la restitución de los terrenos a la legalidad.

Por último, **el problema de las barreras arquitectónicas,** tratado en el ámbito del urbanismo solo en cuanto a los problemas edificatorios o constructivos, requiere un apartado especial. En otros apartados de este informe de gestión pueden encontrarse consideraciones complementarias.

14.2. PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

En el primer apartado se analizan las quejas relativas a la tramitación de los planes urbanísticos: participación pública (además de lo plasmado en el apartado sobre el derecho de acceso a la información); retrasos en la tramitación y aprobación de los planes, con una de sus causas principales: la falta de coordinación entre administraciones; casos de tramitación de planes prescindiendo del procedimiento (por carencia de informes sectoriales, graves en caso de que vayan a verse afectados los recursos de agua o el patrimonio histórico y cultural). Pueden encontrarse otras actuaciones en el apartado del Medio Ambiente sobre vías pecuarias (Cañada Real Galiana, Madrid, 10021739)[*].

A continuación se tratan las quejas por ejecución incompleta de planeamiento y por deficiencias en las urbanizaciones.

14.2.1. Irregularidades en la tramitación de desarrollos urbanísticos. Suficiencia de agua

La acreditación de suficiencia de recursos hídricos y ciertos retrasos en la tramitación de los planes vuelven un año más a ser el objeto de las investigaciones más importantes, por su dificultad y trascendencia prácticas.

La mayoría de casos de falta de acreditación de suficiencia de recursos hídricos se producen en la Comunitat Valenciana. Las actuaciones urbanísticas en Benisuera y Bellús (València/Valencia) sin el preceptivo informe estatal que acredite la suficiencia de recursos hídricos, que han sido citadas otros años, han visto por fin concluida recientemente su investigación por esta Institución, no sin observaciones (en diciembre del 2012 se reiteran las observaciones realizadas en marzo del mismo año).

Esta Institución solicitó a la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) que confirmara si se había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Plan Parcial Sector Industrial S-3 del PGOU Bellús, al haberse acreditado que este se había aprobado con informe desfavorable del organismo de cuenca. La Confederación se limita a afirmar que es la Delegación del Gobierno la que ha de decidir y, en su caso, recurrir la aprobación. Es esa una contestación que no aclara la cuestión planteada. Esta Institución no preguntaba quién ha de interponer el recurso sino si se había interpuesto, o al menos si le constaba a la CHJ que se hubiera interpuesto, una información que la Confederación Hidrográfica ha de tener.

Es importante recordar que, de acuerdo con el artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas, la finalidad de la potestad atribuida al organismo de cuenca es la protección del buen estado, real, material y efectivo, del dominio público hidráulico, así como la incidencia sobre el régimen de corrientes de las actuaciones urbanísticas. Se trata de acreditar que va a haber agua para atender las demandas que el desarrollo urbanístico genere, y dicha acreditación es asunto que concierne a la Confederación Hidrográfica porque es la administración pública llamada a verificarla. Por tanto, el mero hecho de que se haya aprobado un instrumento de planeamiento con informe desfavorable del organismo de cuenca es motivo suficiente para que la Confederación se hubiera interesado por conocer si el plan había sido o no recurrido por quien tiene la atribución para ello.

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

En este caso, además, la Generalitat Valenciana aprobó definitivamente un plan urbanístico porque consideró que existiría agua suficiente una vez que se otorgara una nueva concesión para que el agua estuviese disponible. Sin embargo, el organismo de cuenca ha comunicado a esta Institución que ha sido archivado el expediente de concesión de aguas subterráneas del pozo del que se pretendían extraer los caudales necesarios para atender las nuevas demandas que supondría el desarrollo del planeamiento, ha sido archivado tras múltiples requerimientos de documentación que nunca ha contestado el Ayuntamiento. De esta forma, los derechos de uso privativo de las aguas para el abastecimiento de que dispone legalmente el Ayuntamiento a día de hoy son manifiestamente insuficientes para atender cualquier aumento de demanda que pueda planearse. Dicho de otro modo, la Administración autonómica ha aprobado un plan sin que estuviera acreditado que contaba con recursos hídricos suficientes.

Por otro lado, hay que reseñar que son ya varias las ocasiones en que esta Institución ha recordado a la Administración autonómica que no es razonable que se considere incompetente para informar sobre el estado de una concesión de aguas necesaria para un plan urbanístico. Una cosa es que la Consejería no sea el órgano que otorga una concesión (le corresponde al organismo de cuenca), y otra que no pueda realizar comprobaciones sobre cuantos elementos forman los expedientes urbanísticos que examina. Es verdad que carece de competencia decisoria allí donde quien debe decidir es el organismo de cuenca, pero puede interesarse activamente en asuntos tales como este. En suma, es la CHJ la que decide si otorga o no una concesión, pero la Consejería es la administración urbanística y por tanto la competente para aprobar definitivamente los planes; para ello sin duda debe comprobar antes que haya agua bastante.

Lo anterior también se aplica al servicio de depuración. Se ha aprobado la Homologación y Plan Parcial Sector Industrial S-3 PGOU Bellús porque el proyecto de urbanización que acompaña el programa de actuación integrada (PAI) del sector preveía una depuradora, instalación que varios años después no solo no se ha construido sino que ni siquiera tiene determinado el lugar donde va a construirse. En estas circunstancias la Consejería de la Generalitat Valenciana, en cuanto administración urbanística, nunca debió aprobar un instrumento de planeamiento que prevé nuevas viviendas. La depuradora actual está en desuso y hasta la fecha no ha tenido entrada en el organismo de cuenca ningún proyecto de depuración, proyecto cuya mera existencia sin embargo sirvió a la Administración autonómica para considerar cumplimentado el acuerdo de aprobación definitiva y levantar la suspensión de la aprobación (05031929).

También se aprobaron varios PAI en el municipio de Benissa (Alacant/Alicante) sin informe que acreditara suficiencia de recursos hídricos. Se dirigió en marzo una advertencia a la CHJ, por una contestación recibida que fue considerada entorpecedora de nuestras funciones. La investigación iniciada en 2010 fue también cerrada con observaciones análogas a las anteriores (10035025).

Otras irregularidades en la tramitación de PAI fueron investigadas sobre el proyecto Dolores Golf, actuación asimismo terminada y con observaciones. La Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana instó el desistimiento del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU) de Alicante/Alacant de aprobación del Plan Parcial de Mejora Dolores Golf. Por toda base la Delegación del Gobierno utilizó un mensaje electrónico de 21 de mayo de 2009 del comisario adjunto de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Júcar (que no es el organismo de cuenca competente en el asunto) en el que este comunica a la Delegación que la Confederación Hidrográfica del Segura (que sí es competente en este caso), le ha “aclarado” mediante otro correo electrónico que si el informe hubiera de emitirse en la actualidad “tendrá un carácter favorable similar a otro emitido con ocasión del Plan Parcial La Hoya de Torrevieja”.

Es decir, se ha adoptado una decisión crucial, como es un desistimiento, basándose en una conjetura, transmitida por mensaje electrónico y hecha por un técnico sin atribuciones para expresar el parecer de la Confederación. La Confederación Hidrográfica del Segura alude a una probabilidad, no afirma concluyentemente que esté garantizada la suficiencia de recursos hídricos.

Tenemos pues que se aprobó definitivamente el Plan Parcial, sujeto al cumplimiento de condiciones tales como acreditar la suficiencia de agua. El 3 de octubre de 2008 se consideró que habían sido cumplimentados los requisitos y condiciones, y se declaró definitivamente aprobado, obviando que en el expediente había un pronunciamiento desfavorable de la Confederación Hidrográfica del Segura, muy claro: “En las circunstancias actuales... no existen recursos hídricos...”. Además, había dudas sobre la inundabilidad de los terrenos. Por ello, el acuerdo de aprobación es, con toda congruencia, recurrido por la Administración General del Estado. Posteriormente la Administración central desiste del recurso, sin un pronunciamiento concluyente expreso del organismo de cuenca competente, la Confederación Hidrográfica del Segura, que debería expresar su parecer formalmente, a través de la persona que ostenta la presidencia. De hecho, tal pronunciamiento no se ha producido todavía. En su último escrito a esta Institución, la Confederación Hidrográfica del Segura afirma que “es probable que en el informe que esta Confederación debe emitir se contemple la existencia de recursos hídricos suficientes para atender las demandas generales por el desarrollo del Plan Parcial del asunto”. Con esta frase viene a reconocer que todavía no ha emitido informe favorable, aunque el plan parcial esté aprobado.

El informe último de la Confederación Hidrográfica del Segura tampoco es claro, y afirma que “no le consta” solicitud alguna de informe por la delegación del Gobierno, ni ningún informe de la Confederación dirigido a la delegación del Gobierno. Tampoco le consta que se haya enviado ningún mensaje electrónico a la delegación del Gobierno en relación con este asunto.

Ante las evidentes dificultades para lograr una respuesta sobre los hechos puestos de manifiesto, esta Institución ha dado cuenta del asunto a la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (08015307).

A título informativo hay también que señalar que el Tribunal Supremo ha declarado nula de pleno derecho la aprobación definitiva del PAI Benicasim/Benicàssim Golf porque se adoptó sin el informe de la CHJ (se preveía urbanizar dos millones de metros cuadrados y construir más de 2.000 viviendas). Según el Tribunal Supremo, el silencio de la CHJ no puede entenderse como favorable a la suficiencia de recursos hídricos, tal y como esta Institución viene defendiendo desde hace varios años.

Todas estas actuaciones han puesto de manifiesto una **falta de coordinación entre las administraciones urbanística y la de aguas**, con el resultado de un desarrollo urbanístico carente de verificación válida sobre suficiencia de recursos hídricos.

14.2.2. Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Los retrasos más notables investigados en 2012 en la tramitación y aprobación de planes son los de la modificación puntual de Archena (Murcia) y de Gondomar (Pontevedra), ya mencionados en los informes 2010 y 2011.

En el primero no se puede disponer de una finca adjudicada en la reparcelación de una unidad de ejecución, ya que ha de tramitarse y aprobarse una modificación puntual de las normas subsidiarias que permita redelimitar la unidad de ejecución –ya reparcelada-, de forma

que pueda ajustarse la discrepancia surgida como consecuencia de la ejecución de una rotonda. El ayuntamiento parece estar trabajando en la línea de desbloquear la tramitación, pero lo cierto es que la aprobación de la modificación se está retrasando mucho. La reparcelación fue aprobada en el año 2003, mientras que la finca adjudicada sigue siendo indisponible para la interesada, con pocos avances en 2012. Alega ahora el ayuntamiento "falta de presupuesto" (07007963).

Por su parte, el retraso en la aprobación del Plano Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) de Gondomar está provocando que la interesada en la queja siga a la espera, desde que en 2006 solicitara licencia para construir una vivienda unifamiliar en la parroquia de Morgadanes. La solicitud no ha sido resuelta porque, según el ayuntamiento, está en proceso la elaboración un nuevo PXOM, que ha de delimitar un núcleo de población.

El ayuntamiento aduce que Gondomar, tras la anulación judicial del PXOM anterior, carece de planeamiento y la mayoría de su término está clasificado como suelo rústico, no hay ninguna delimitación de núcleos rurales para poder edificar. Esta Institución ha venido recordando al ayuntamiento que, anulado un instrumento de planeamiento, no queda el municipio sin ninguna regla urbanística aplicable, ni desposeídos los particulares de su derecho a edificar, sino que este se rige por otras reglas, las de la Ley de Suelo. La redacción, tramitación y aprobación de un plan general conforman un proceso largo y complejo que el ayuntamiento ha de impulsar con determinación. En la confianza de que estas observaciones fueran tenidas en cuenta por la corporación local, en la actualidad las actuaciones se encuentran suspendidas hasta que confirme la alcaldía algún avance significativo en la formulación del PXOM (08015081).

También dentro de este ámbito de retraso en la tramitación y aprobación de planes, esta Institución ha dirigido una Sugerencia al Ayuntamiento de las Ventas de Retamosa (Toledo) para que promueva la completa gestión urbanística de una unidad de ejecución, muy retrasada y con deficiencias en el servicio de saneamiento, en terrenos clasificados como urbanos, sin consolidar, y que por tanto precisan de transformación urbanística a través de su gestión integrada, para dotarse de los elementos de urbanización exigibles.

En su respuesta, el ayuntamiento considera que no puede hacer más ni adoptar medidas adicionales para dotar a unas viviendas de un servicio tan básico y elemental como el saneamiento. Atribuye a la iniciativa particular de forma exclusiva la gestión del ámbito de actuación urbanística, por lo que descarta impulsar la ejecución urbanizadora mediante gestión directa de la actuación.

Esta Institución ha recordado al ayuntamiento que se trata de una situación generalizada en muchos municipios, tras varios años de crecimiento urbanístico sin suficiente garantía, lo que ha comportado la aparición de urbanizaciones más o menos aisladas, sin conexión de servicios con el núcleo principal del municipio. Ello da lugar a la consolidación de urbanizaciones infradotadas cuyos propietarios, sin embargo, tienen la legítima expectativa de su cobertura, al haber patrimonializado derechos con el paso del tiempo.

Es cierto que las dificultades financieras de los ayuntamientos impiden una corrección inmediata de las irregularidades. Pero tratándose de situaciones derivadas en parte de un funcionamiento inadecuado de la Administración municipal, deben realizarse todas las actuaciones posibles para encauzar esta situación y dar una respuesta adecuada a los vecinos (texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, aprobado por Decreto Legislativo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 1/2010, de 18 de mayo de 2010, artículos 2 y 98). Se trata de imperativos legales, como expresión legal autonómica de los principios estatales (texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, artículos 2 y 3). Son las administraciones públicas quienes detentan el control del proceso urbanístico en sus diferentes fases, como es la

urbanización y la edificación. La Institución ha sugerido por tanto al Ayuntamiento que sin demora promueva la completa gestión urbanística de la Unidad, incluso mediante su gestión directa (12005889).

Otros casos graves son los del Plan Mosaicos (término municipal de Tarazona de la Mancha [Albacete]), con graves dilaciones en la tramitación del Proyecto de reparcelación, y el del Plan especial de reforma interior (PERI) en Cazalegas (Toledo) cuyo inicio se acordó en marzo de 2009. En ninguno de esos dos casos se ha logrado la contestación de la Administración y ha sido necesario enviar un tercer requerimiento (12006131 y 12006142).

14.2.3. Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en las urbanizaciones

Una vez más ha de destacarse el descenso de la actividad urbanística, es decir, en la ejecución de la ordenación prevista en los planes. Por tanto, un año más las quejas recibidas sobre esta materia se refieren fundamentalmente a los problemas ocasionados por la ejecución incompleta del planeamiento.

En una actuación de oficio realizada en 2012 con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se resumen los problemas que padecen estas urbanizaciones puestas de relieve en las investigaciones de esta Institución. En ella se resumen también las soluciones propuestas en los últimos años por el Defensor del Pueblo.

Se vienen describiendo desde hace años los problemas originados en los procesos de planeamiento no terminados, así como señalando las causas y soluciones que las administraciones urbanísticas conocen y que por varias razones no califican ni aplican (informes anuales 2007, 2008 y 2010; también en la monografía Agua y ordenación del territorio, 2009, §1.1.5. “Ejecución del planeamiento urbanístico. Urbanizaciones ilegales”).

Es excesiva la lentitud que caracteriza la gestión urbanística, debida a la complejidad de los procesos administrativos. Los sistemas de actuación tradicionales presentan problemas reiterados que, por conocidos, exigirían fórmulas de sistematización y simplificación.

La crisis de la construcción está ocasionando **la paralización de obras y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas.** Las obras no pueden ser recepcionadas por el ayuntamiento al no haberse realizado correctamente y los vecinos se encuentran en una situación de indefensión. Los problemas en la ejecución del planeamiento urbanístico alcanzan la fase ulterior de la edificación y de los controles de la legalidad urbanística.

La carencia de servicios públicos básicos, las deficiencias en las infraestructuras y la insuficiencia de dotaciones en las urbanizaciones son el objeto principal de las quejas. **Las administraciones locales suelen atribuir toda la responsabilidad a los promotores y esta Institución se ve obligada a recordar que debían haber adoptado en su momento medidas de control** para garantizar las obras.

A veces los ayuntamientos reconocen no haber exigido a los promotores -o al menos no cuando es debido- las garantías de la legislación urbanística para el exacto cumplimiento de sus compromisos y la efectiva ejecución de la urbanización. Admiten que únicamente requieren estas garantías cuando debe asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, olvidando que han de exigirse siempre y, además, en cuantía suficiente. La situación se ve agravada cuando a pesar de haber exigido la garantía, el ayuntamiento, ante el incumplimiento del promotor, no solo no adopta medidas contra él (incoación de expediente de infracción urbanística), sino que tampoco ejecuta la garantía.

En estos casos, **el Defensor del Pueblo recuerda a las administraciones sus facultades de inspección y control de las obras de urbanización.** En el ejercicio de esta función les corresponde vigilar y supervisar la ejecución de las obras e instalaciones; dicha responsabilidad es exigible tanto sobre las características técnicas como sobre los plazos en que deben terminarse y entregarse las obras. Están asimismo obligadas a dictar órdenes de ejecución en cuanto detecten los primeros incumplimientos, e incluso acudir a las multas coercitivas. Frecuentemente es preciso recordar el deber legal general de no autorizar edificar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar o, al menos, hasta que se garantice mediante fianzas la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.

No deben ser los adquirentes de las viviendas los obligados a completar la urbanización ni a cumplir lo que el promotor quedó obligado a hacer por imposición de la ley y de la licencia. **Ante el incumplimiento del promotor los ayuntamientos pueden actuar por ejecución subsidiaria y repercutir el coste en el promotor,** y hasta pueden cobrarlo por vía de apremio. De no ser posible, lo procedente es que el ayuntamiento concierte con los propietarios la ejecución de las obras. Si las obras pendientes superan el límite de la obligación de conservar, debe instarse a la administración a que alcance acuerdos con los propietarios donde el ayuntamiento asuma la financiación de las obras en lo que sobrepase el deber de conservación. Este deber no puede ser ilimitado ni indefinido. Hay que lograr que las administraciones locales adopten las medidas necesarias para terminar las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el ayuntamiento, que en ese momento asume también la obligación de mantenerlas y conservarlas. La existencia de una entidad urbanística colaboradora no exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización ni, por tanto, le exime de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables. La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos deben correr a cargo de los propietarios constituidos en Entidad Urbanística de Conservación, que tiene la obligación de mantenerlos en buen estado hasta su cesión a la Administración; pero efectuada esta, la conservación corresponde al ayuntamiento, no puede extenderse dicha obligación más allá de la cesión. Hay que poner fin a estas situaciones, que se prolongan durante años e impiden a los afectados beneficiarse de los servicios públicos en condiciones de igualdad con el resto de vecinos (informe 2008).

En principio, **esta Institución suele recomendar a los ayuntamientos que procedan contra las garantías y avales constituidos a favor de las obras de urbanización,** después de exigir el cumplimiento de sus obligaciones a los agentes urbanizadores. Pero dado el escaso montante de estas garantías, los agentes urbanizadores prefieren perderlas a continuar con la ejecución de urbanizaciones y construcciones que no tienen hoy por hoy salida en el mercado.

Las fincas integrantes de una actuación urbanizadora quedan afectadas al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas. La ley pone a disposición de los ayuntamientos soluciones para evitar el retraso en la ejecución urbanística, soluciones distintas según la situación de cada urbanización. Por ello, esta Institución en algunos casos ha optado por sugerir la sustitución del sistema de gestión privada (compensación) por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), previa audiencia de los interesados y tramitación, si procede, a los propietarios del ámbito de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos. Lo que no cabe en ningún caso es tramitar y otorgar la licencia de primera ocupación mientras las obras no estén concluidas y no se compruebe su ajuste a la licencia de obras y al proyecto de urbanización. Las administraciones deben evitar que los constructores o promotores puedan vender viviendas a terceros de buena fe, quienes las adquieren ante notario creyendo que pueden ser inmediatamente ocupadas y que cuentan con todos los servicios de urbanización exigibles. Esta Institución se encuentra continuamente ante casos de viviendas que disponen de licencia de primera ocupación que sin embargo no tienen garantizada una prestación adecuada de los servicios básicos.

En suma, es el ayuntamiento -no el urbanizador ni los propietarios- el que debe verificar si se han cumplido correctamente todos los compromisos urbanísticos, una función municipal que el ayuntamiento puede no haber ejercido durante años. Por ello, en investigaciones de esta índole el Defensor del Pueblo mantiene en curso sus actuaciones hasta que la Administración local verifica la solución definitiva del problema. En ocasiones, en este tipo de quejas esta Institución ha de informar a los afectados de la posibilidad de exigir responsabilidad a la Administración municipal por anormal funcionamiento de sus servicios.

Otra vertiente de la ejecución incompleta del planeamiento está en las **urbanizaciones antiguas.** Las irregularidades persisten a pesar de algunas disposiciones que se han venido aprobando para solventar estas situaciones por las comunidades autónomas. Destacan los casos de ejecución de las obras de vialidad (art. 59.1 del Reglamento de gestión urbanística de 1978). En algunas urbanizaciones las construcciones disponen, para dar servicio adecuado, solo de un remedo de acceso rodado y encintado de aceras. Pero con el paso del tiempo estas obras no proporcionan el servicio esperable y apropiado, por falta de conservación, por uso intenso o por inclemencias del tiempo, que hacen frecuente la aparición de deficiencias en la pavimentación de las calzadas, socavones, rotura y desgaste de la capa de rodadura. En estos casos, **esta Institución sugiere a las administraciones locales que presten el servicio obligatorio del artículo 26.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local,** modificada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local; que ejerzan su competencia en orden al correcto funcionamiento de los servicios públicos en la vía pública de la localidad; y que adopten a la mayor brevedad las medidas necesarias para la pavimentación adecuada.

A continuación se recogen las **Recomendaciones** sobre ejecución del planeamiento urbanístico **dirigidas a la Federación Española de Municipios y Provincias** para que, de conformidad con sus funciones, se pronunciara al respecto y, ulteriormente, las trasladara a las entidades locales, tanto municipales como provinciales:

1ª. En el caso de urbanizaciones ilegales: a) Que el ayuntamiento se plantee sin demora las condiciones de la posible legalización o de la imposibilidad de legalización. b) En cualquier caso, que el ayuntamiento valore la posibilidad de autorizar la realización de las obras necesarias para efectuar el enganche a la red general municipal de abastecimiento de agua potable, de saneamiento de aguas residuales, o de aquellas obras necesarias que, en principio, pueden ser de escasa entidad constructiva, urbanística y económica, y que respondan a asegurar que las viviendas reúnen las condiciones mínimas de seguridad, higiene y ornato, sin perjuicio de la decisión final sobre la legalización si procede y sin consecuencias necesariamente en el valor expropiatorio.

2ª. En las urbanizaciones incompletas, que las administraciones locales insten el final de las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el ayuntamiento, para que en ese momento asuma este la obligación de mantenerlas y conservarlas. Que se tenga presente cómo la existencia de una Entidad Urbanística Colaboradora no exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización ni, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables; y que efectuada la recepción, se tenga en cuenta que la conservación corresponde al ayuntamiento, y no puede extenderse la obligación de conservación más allá del momento de la cesión.

3ª. Para evitar el retraso en la ejecución urbanística, que el ayuntamiento valore y, en su caso, proceda a la sustitución del sistema de gestión privada (compensación) por otro de gestión pública (expropiación o ejecución forzosa) o mixta (cooperación), con la tramitación de un expediente de declaración de incumplimiento de los deberes

urbanísticos, con audiencia de los propietarios del ámbito.

4ª. Que las garantías pedidas al promotor se consideren exigibles no solo cuando debe asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, sino que han de exigirse siempre y en cuantía suficiente.

5ª. Que el ayuntamiento, ante el incumplimiento del promotor: a) ejercite sin demora sus facultades de inspección y control de las obras de urbanización, ya que le corresponde vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras e instalaciones; b) incoe expediente de infracción urbanística y ejecute la garantía constituida y dicte de manera inmediata, al menos con carácter cautelar, órdenes de ejecución en cuanto detecte los primeros incumplimientos; c) que exija la responsabilidad tanto sobre las características técnicas como sobre los plazos en que deben terminarse y entregarse las obras;

6ª. Que si hay pactos suscritos en su día por el promotor y el ayuntamiento en los que se determine a quién corresponde conservar la urbanización, bien a cargo del primero durante cierto tiempo, bien a cargo de la entidad de conservación que se constituya, bien a cargo del propio ayuntamiento, entonces este los cumplimente sin demora.

7ª. Que no se añada a las entidades urbanísticas de conservación obligaciones mayores de las legalmente exigibles, como urbanizar parcialmente lo que reste por ejecutar o como acometer obras mayores de reforma.

8ª. Que el plazo de conservación quede debidamente determinado en el plan (artículo 46.b).3º Reglamento de planeamiento de 1978, o reglamentación autonómica equivalente). Que quede precisado este extremo al aprobarse el planeamiento parcial o de desarrollo, especialmente en los de iniciativa privada.

9ª. Que se tenga siempre presente, especialmente en el caso de urbanizaciones antiguas, que la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es una determinación temporal, por plazo definido y de carácter excepcional, en cuanto el deber de conservar las urbanizaciones afecta a bienes y servicios esencialmente públicos, y en cuanto el deber de conservar no es ilimitado ni indefinido.

10ª. Que las administraciones urbanísticas extremen el rigor y puntualidad en elevar al órgano colegiado de gobierno, periódicamente, el informe de seguimiento de la actividad de ejecución del plan (art. 15.5 LS).

11ª. Que el ayuntamiento no autorice edificar hasta que los terrenos adquieran la condición de solar o, al menos, hasta que se garantice mediante fianzas la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.

En su respuesta la FEMP dice compartir nuestra preocupación y considera útiles las recomendaciones para los representantes y técnicos municipales, por lo que las hará llegar a los municipios (12247002).

Los ejemplos de actuaciones por urbanizaciones inacabadas son numerosos: urbanización Los Portales de Arucas (término municipal de Arucas [Las Palmas]), que afectan a infraestructuras y servicios básicos como el saneamiento, alcantarillado, abastecimiento de agua, energía eléctrica, asfaltado de viales y pavimentado de aceras; con pasividad

virtualmente total del Ayuntamiento, al que hemos dirigido una advertencia (9618957). Urbanización Esquinzo del municipio de Pájara (Las Palmas), con deficiencias notables incluso plasmadas por los técnicos municipales en sus informes: obras de urbanización no concluidas, sin proyecto equidistributivo ni proyecto de urbanización; problemas de vertidos ilegales, se reconoce en un informe técnico que la depuradora en su día se ejecutó sin autorización y con una capacidad insuficiente (08007995). Jaraíz de la Vera (Cáceres): obras de urbanización de la unidad 6ª no concluidas, extinguida la empresa promotora y con deficiencias reconocidas por los técnicos municipales, sin proyecto de reparcelación; no se aportó el aval del 7 por ciento para garantizar la urbanización; no se han escriturado las cesiones municipales de aprovechamiento lucrativo, zonas verdes ni viales; hay viviendas sin licencia de primera ocupación pero habitadas (08012998). Carmona (Sevilla), urbanización Tres Palmeras: obras de urbanización inacabadas, carecen los vecinos de servicios públicos elementales, un problema generalizado en el municipio. Los mismos técnicos municipales han reconocido que "la mayoría de las urbanizaciones y parcelaciones carece de las infraestructuras, servicios y dotaciones que impone la normativa urbanística vigente y no cumple las condiciones mínimas de urbanización, careciendo de abastecimiento de agua potable, de sistemas de depuración y de redes de saneamiento". En la actualidad se elabora el nuevo PGOU que vendrá a regularizar estos ámbitos (09015498). Otros casos similares son los de la urbanización Pla de la Torre, en La Torre de Claramunt (Barcelona) (10014709); Ceres Golf en Cáceres (12003254); Sacaba Beach en Málaga (10034068), etcétera.

14.3. LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN

Siguen siendo numerosas las quejas por **viviendas sin licencia de primera ocupación u otorgadas de forma irregular.** Se destacan solo tres casos ilustrativos de la situación.

Primero, el de incumplimientos del Ayuntamiento de Vall de Ollo (Navarra), con varias irregularidades, pues se concedieron licencias de primera ocupación a pesar de los defectos advertidos en las obras de urbanización -no subsanados-, y a pesar de que persistiera la negativa de los promotores a suscribir un convenio. Además, las viviendas no tenían garantizados los servicios básicos propios del uso residencial y el Ayuntamiento recibió la obras de urbanización y las redes sin informe previo de la Mancomunidad de Municipios de Pamplona y sin que se hubieran cumplido las condiciones puestas en la licencia de obras de urbanización (11000241).

El segundo es el de una interesada que denunciaba haber adquirido una vivienda en el municipio de Ador (València/Valencia) en perfecto estado de construcción y con licencia de primera ocupación, descubriendo después que carecía de los servicios más elementales (agua, luz). El Ayuntamiento dio por buena su actuación por el mero hecho de que la licencia de primera ocupación "garantiza la legalidad de las obras aunque no garantiza la legalidad de la instalación ejecutada, cuyo responsable es el instalador que la certifica y cuyo control depende de la comunidad autónoma". Para esta Institución, además de las competencias de otros entes públicos, lo relevante es prestar atención inmediata al problema existente, que afecta a los vecinos del municipio. En cuanto al hecho del otorgamiento de la licencia de primera ocupación, no es posible compartir la opinión del Ayuntamiento de Ador, que parece estimar acertada la decisión de otorgarla a viviendas que carecen de suministro de energía eléctrica.

La licencia urbanística es una autorización administrativa que sirve de control previo de la actuación proyectada sobre si se ajusta a las exigencias del interés público. Es una autorización reglada, no discrecional. Pero la comprobación no es un mero trámite formal. El carácter reglado determina la necesidad de concretar qué ordenación es la aplicable para otorgar o denegar una licencia urbanística.

En ese sentido, la intervención administrativa mediante licencia urbanística se extiende al uso y utilización de los edificios construidos (art. 21.2.d) del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955). No es solo la comprobación objetiva de que la construcción se ajusta a la licencia de obras, sino también verificar si el edificio puede destinarse a determinado uso por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones de seguridad y salubridad. En la Comunitat Valenciana, de donde tomamos este caso, la licencia de ocupación tiene una regulación especialmente relevante y clara. Si el Ayuntamiento ha otorgado la licencia de ocupación a estas viviendas es en primer lugar porque el promotor aportó el acta de recepción de la obra junto con el certificado final de obra. En segundo lugar, es presumible que con carácter previo a la licencia de primera ocupación los servicios técnicos municipales hicieran su visita de inspección. Siendo el director de obra y el director de la ejecución de la obra los que suscriben el certificado final, y, por tanto, responsables de la veracidad y exactitud de ese documento, entonces debería obrar en el expediente. También debería constar el informe favorable de inspección elaborado por los servicios técnicos municipales tras la comprobación, y el informe jurídico favorable. Por tanto, esta Institución ha solicitado y se encuentra a la espera de que la corporación local envíe esa documentación.

Ya el artículo 41.2 del Reglamento de gestión urbanística de 1978 prohibía la ocupación de los edificios hasta que no estuviera realizada totalmente la urbanización y estuvieran los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado en condiciones de funcionamiento. Como en el caso no estaba garantizado el suministro de energía eléctrica, al no haberse ejecutado correctamente las infraestructuras e instalaciones necesarias, entiende esta Institución que nunca debieron otorgarse las licencias de primera ocupación. Por ello, se ha cursado también un **Recordatorio del Deber Legal de resolver las solicitudes de licencia con arreglo a la ley y al Derecho, con respeto a la legalidad y a la jerarquía normativa.** El Ayuntamiento para dar una licencia de primera ocupación está obligado a verificar antes de su otorgamiento no solo que el edificio cumple las condiciones impuestas en la licencia de obras previa, sino, además, si reúne las condiciones de seguridad y salubridad exigidas para su destino a un uso residencial. Finalmente, se ha pedido al Ayuntamiento que aclare cuál es el problema que está impidiendo la prestación del servicio de energía eléctrica a las viviendas objeto de la queja, así como que informe de las actuaciones que debería llevar a cabo en el marco de la función mediadora que le corresponde dado que se trata de un problema que afecta a sus vecinos que llevan habitando, al menos cuatro años, unas viviendas situadas en el municipio y que carecen de servicios básicos (11019943).

Otro caso análogo es el de viviendas sin licencia de primera ocupación en Jaraíz de la Vera (Cáceres) que lleva ocupando a esta Institución desde 2008 (08012998).

14.4. DEBER DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES

El deber de conservación es uno de los que forman el estatuto de la propiedad inmobiliaria y obliga a los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones a conservar y mantener estos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (art. 9 texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

El ordenamiento define el contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte deberes como el de conservación. La Administración ostenta la potestad de dictar órdenes de ejecución de obras, dirigidas a los propietarios, para evitar que las deficiencias ocasionen riesgos a personas y cosas o peligros para la higiene y también para la «imagen urbana». La protección de la salubridad pública está encomendada también a los entes locales (art. 25.2.h) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, art. 1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales).

De cuerdo con estas normas y con la jurisprudencia, **la Administración local tiene potestad de policía para garantizar la realización efectiva del deber de conservación.** Si

un inmueble no está en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, el ayuntamiento puede y debe ordenar de oficio o a instancia del interesado la ejecución de las obras necesarias para su conservación (estructura de edificio sin terminar, abandonada desde el año 2004, Alcalá de Henares (Madrid), con sugerencia [12008971]).

Un caso de conservación deficiente con peligro de incendio investigado en 2012 y que merece ser reseñado es el de la urbanización Font Bona (Llagostera [Girona]), parte de cuyas parcelas son propiedad del promotor de la urbanización que no las mantiene en condiciones adecuadas de seguridad. El Ayuntamiento no ha adoptado todas las posibles medidas previstas en la Ley sobre prevención de incendios en urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana (arts. 3 y 4 de la Ley 5/2003, de 22 de abril). El Ayuntamiento ha optado por seguir imponiendo multas coercitivas y no por la ejecución subsidiaria de la orden de ejecución. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que por primera vez se ordenó la limpieza de las parcelas, y la aparente falta de voluntad del infractor para proceder, junto con la situación de las parcelas y la llegada del verano, hacían que en este caso estuviera más que justificada la intervención de la Administración por ejecución subsidiaria, utilizando si fuera necesario los mecanismos de la legislación tributaria para que el coste de los trabajos sea reintegrado a las arcas municipales (11022118).

Otro caso planteado es el de los daños causados por movimiento de tierras en solar colindante, en Salobreña (Granada). Esta investigación fue iniciada en 2009, pero hasta 2012 los técnicos municipales no han enviado informes claros y completos sobre el asunto. En uno de estos informes se pone de manifiesto que, a pesar de no existir riesgo inminente de derrumbe, los servicios técnicos municipales estiman necesario establecer medidas de control de la evolución de los posibles movimientos de tierras. Consideran obligado que la propiedad extreme las precauciones para que no se produzca acumulación de aguas en el subsuelo. Sin embargo, tres meses después el Ayuntamiento no había ordenado a la propiedad la adopción de medida alguna, por lo que la Institución le formuló un Recordatorio del Deber Legal de velar por que el dueño del inmueble actuara, ordenando su ejecución o procediendo a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento por el propietario (08014628).

El deber de conservación concierne a todos, también a las mismas administraciones respecto de los bienes a su cargo. Por ejemplo, una fundación de la Comunitat Valenciana denuncia el tratamiento que el Ayuntamiento de Torrevieja (Alacant/Alicante) viene dando a diversos edificios pertenecientes al Catálogo de elementos protegidos del PGOU (Teatro Nuevo Cinema, Casa y Torre de Los Balcones, Pensión del Parejo, entre otros). Después de una investigación de tres años, se llamó la atención sobre los retrasos y la inactividad de la entidad local sobre los inmuebles citados sin que la Institución hubiera recibido la explicación pedida sobre sus causas. Los hechos, constatados por el Ayuntamiento, no tuvieron ninguna consecuencia ni se ordenó la adopción de ninguna medida (08002189).

Los ayuntamientos son plenamente competentes para intervenir en estos asuntos, con independencia de los problemas de índole civil entre los propietarios. Las cuestiones privadas (quién tiene que pagar los costes, etc.) no pueden servir de excusa para que incumplan un deber público impuesto por la ley y exigido por las circunstancias. En consecuencia, **si los solares y edificaciones no se encuentran en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, los ayuntamientos pueden y deben ordenar de oficio o a instancia de cualquier ciudadano la ejecución de las obras que sean necesarias** para su conservación, inspeccionando el estado actual de los inmuebles, y en el caso de que estos no se encuentren en condiciones aceptables, dictando la correspondiente orden de ejecución requiriendo a los propietarios para que procedan de inmediato a su limpieza, con apercibimiento de que si se incumple procederá el Ayuntamiento por ejecución subsidiaria, a su costa (10034843).

14.5. INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Dado el orden de materias en este informe de gestión, por brevedad, nos remitimos al apartado anterior sobre acceso a la información ambiental, de la que -como es sabido- el acceso a la información urbanística es casi siempre un caso particular. Ha sido analizada ya, de manera extensa y pormenorizada en informes de años anteriores, la mayoría de los problemas suscitados de nuevo en 2012.

Hay que resaltar el alto número de quejas que se reciben de **ciudadanos que ven denegadas sus peticiones de acceso a determinada información.** Las denegaciones se producen sin fundamento legal, generalmente mediante silencio o aduciendo la administración interpretaciones erróneas de las leyes 30/1992, de Procedimiento común, y 27/2006, del Derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Interpretaciones que esta Institución considera restrictivas del derecho. A menudo se facilita el acceso de manera incompleta y con considerable retraso sobre el plazo máximo previsto.

En 2012 destacan varios casos. La falta de respuesta expresa del Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castelló/Castellón) a peticiones de información urbanística es uno de ellos (11022925 y 12007359). Esta Institución formuló un sugerencia a ese ayuntamiento en julio, que ha sido recientemente reiterada. Otro ejemplo, con una doble vertiente, es el referido a: 1) el retraso en la redacción, tramitación y aprobación de la adaptación del planeamiento municipal de Algaida al Plan Territorial de Mallorca, y 2) que el Ayuntamiento no atiende peticiones de información. Se formuló una sugerencia y un recordatorio de deberes legales (08023284). El Ayuntamiento de Castejón (Cuenca) no atiende las peticiones de información de la interesada, por lo que también esta Institución le dirigió una sugerencia y un recordatorio de deberes legales (12006108). En Avilés (Asturias), tras más de seis años de retraso para ejecutar un ámbito por el sistema de expropiación, los vecinos no han recibido información desde 2008; en este caso, la Institución ha dirigido observaciones a la Consejería para que informe a los afectados (12004778). El Ayuntamiento de Venturada (Madrid) sistemáticamente se niega a dar respuesta expresa a los escritos que desde hace cinco años viene presentando la compareciente, en solicitud de información. También se ha dictado una sugerencia y un recordatorio de deberes legales (11022002). Otros recordatorios y sugerencias se han dirigido por cuestiones más o menos análogas al Ayuntamiento de Pozuelo (Albacete) (12005880), a la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (12005779), al Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid) (11021374), al Ayuntamiento de Esplugues de Llogregat (Barcelona) (12002734), y al Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca) (12005754).

14.6. DISCIPLINA URBANÍSTICA

En este ámbito suele ser objeto de quejas la escasa efectividad administrativa, en la **restitución de los terrenos a la legalidad urbanística.** A título de ejemplo se cita la Comunidad de Galicia, donde no se adoptan todas las medidas para restablecer el terreno o ejecutar subsidiariamente una orden de demolición confirmada por sentencia judicial (0020738). Otros ejemplos son los referidos a los Ayuntamientos de Albacete y Mondéjar (Guadalajara), a los que se recordó el deber legal de impedir la prescripción de infracciones urbanísticas (12006146).

También, pueden destacarse los casos del Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife) (06047506), el del Ayuntamiento de Madrid, donde se retrasa más de un año la investigación de los hechos denunciados (12009467 y 11011710) o la inactividad en el Ayuntamiento de Toledo ante situaciones de indisciplina urbanística (12006117).

Se ha sugerido a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Junta de Extremadura que adopte, sin demora, las medidas necesarias para que sean subsanados los defectos constructivos existentes en viviendas de protección pública entregadas para uso en 2009 (10020097).

A la Consejería de Fomento de Castilla-La Mancha le fue sugerido que ordenara sin demora la reparación de todas las deficiencias constructivas detectadas en una vivienda de protección pública y sus zonas comunes (11016613).

La Empresa Pública de Suelo de Andalucía ha aceptado una sugerencia y ha comunicado a la comunidad de propietarios de un edificio en Córdoba que ya puede ejecutarse las obras de instalación de un ascensor, para lo que se concedió una subvención en una resolución de 2008 (11012579).

En relación con la disciplina urbanística, pero desde un enfoque social, la Institución ha realizado varias intervenciones por **desalojos y demoliciones en poblados marginales,** algunas de oficio (poblados “Puerta de Hierro” y “El Gallinero” en Madrid, F12003129 y 12213714). No son casos donde la actuación municipal contravenga la legislación del suelo en cuanto a la restitución de terrenos que pueden estar indebidamente ocupados, aunque caben dudas sobre el rigor con que los servicios municipales ejecutan determinadas disposiciones, especialmente en cuanto al trato dispensado a los desalojados y las horas en que tienen lugar los desalojos.

En efecto, conforme a la jurisprudencia y a la doctrina internacional sobre la realización de demoliciones y desalojos, especialmente **en el caso de personas y colectivos vulnerables, no deben tener lugar en época de tiempo inclemente, en horas no diurnas o sin previsión suficiente sobre la atención precisa para las personas afectadas** (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/C12/ESP/C0/5, Observaciones finales del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, España, mayo 2012, epígrafes 22 y siguientes).

La intervención del Defensor del Pueblo se justifica no solo en la necesidad de que las personas afectadas sean asistidas y no abandonadas a su suerte, sino que también ha tratado de buscar soluciones particulares para colectivos que tienen costumbres y modos de asentarse minoritarios pero reales. Algunas iniciativas ciudadanas de reasentamiento han resultado a esta Institución dignas de consideración, e incluso ha llegado a recomendar la suspensión de los desalojos de familias, mientras dichas iniciativas son estudiadas y contrastadas (poblado de El Gallinero y demoliciones en la Cañada Real Galiana, 12213714).

No obstante, el Ayuntamiento de Madrid no acepta la propuesta de esta Institución de suspender las demoliciones y desalojos al considerar que El Gallinero es irregular e ilegal, luego debe observarse el marco jurídico urbanístico y civil. Señala el Ayuntamiento que la legalidad “no permite a la administración municipal realizar actuaciones de carácter discrecional”. Esta Institución considera que el Ayuntamiento no tiene un marco completamente reglado y rígido. Tiene un margen de discrecionalidad, que, eso sí, no puede convertir en arbitrariedad. Por eso y en tanto en cuanto el desarrollo urbanístico se encuentra parado, esta Institución estima que el Ayuntamiento puede aplazar temporalmente las demoliciones sin infringir la ley.

El problema técnico principal de la iniciativa es el del la cesión de suelo público, ya que según la ley requiere de un concurso público; no puede adjudicarse suelo público sin más a unos ciudadanos concretos porque vivan ilegalmente en un asentamiento chabolista próximo. Sin embargo, del informe municipal recibido no se desprende que el Ayuntamiento hay intentado superar este problema, por ejemplo intentado convocar el concurso público o sometiendo su plan de realojamiento a información pública.

14.7. BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

De forma habitual la Institución viene investigando la **falta de desarrollo reglamentario de las reglas legales de accesibilidad a edificios y viviendas. Como resultado de las actuaciones practicadas, se constata que se está demorando en ex**ceso la aprobación por el Gobierno de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, estableció en su artículo 10 que el Gobierno tiene la **obligación de regular unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad.** Aunque dicha regulación determina que la implantación sea gradual en el tiempo y en el alcance y contenido de las obligaciones impuestas, ello no quiere decir que admita demora. La ley deja claro además que la regulación comprenderá necesariamente los bienes y servicios a disposición del público.

Las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación consisten en: a) establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones y para compensar desventajas o dificultades; b) accesibilidad a edificios y entornos; instrumentos, equipos y tecnologías; y bienes y productos utilizados en el sector o área; c) supresión de barreras a las instalaciones y adaptación de equipos e instrumentos; d) condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación dentro de los dos años desde la entrada en vigor.

Hasta la fecha, se han ido cumpliendo varios mandatos de las disposiciones finales, mediante el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, sobre condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado; el Real Decreto 494/2007, de 12 de noviembre, para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social; Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, y el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, para el acceso y utilización de los modos de transporte.

Sin embargo, pasados ocho años y transcurrido con creces el plazo establecido, todavía no se han aprobado las condiciones básicas obligatorias para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Se ha perdido, por tanto, un tiempo precioso para poner en marcha estrategias de intervención dirigidas a la accesibilidad universal y a erradicar los obstáculos y condiciones limitativas ambientales que impiden la plena participación de las personas con discapacidad.

No debe olvidarse que la no accesibilidad de los entornos, productos y servicios, como señala la exposición de motivos de la ley, “constituye, sin duda, una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, pues genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en relación con aquellas que no lo son”.

El Defensor del Pueblo considera que para que las personas con discapacidad puedan integrarse plenamente en la sociedad es absolutamente esencial que tanto el Gobierno como las administraciones públicas adopten una actitud activa y resueltamente comprometida al respecto.

En el caso que nos ocupa, del acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, es necesario aprobar las

condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación. Se trata de una carencia fundamental en el aseguramiento del pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna.

En consecuencia, esta Institución solicitó del Ministerio de Fomento conocer: 1.º) el estado de elaboración del preceptivo desarrollo reglamentario; 2.º) los motivos del retraso en su aprobación, y 3.º) una descripción sucinta de los estudios integrales existentes y utilizados acerca de la accesibilidad a bienes o servicios considerados más relevantes desde el punto de vista de la discriminación y accesibilidad universal (disposición final sexta Ley 51/2003) (11024065).

De acuerdo con su respuesta, ese departamento no es competente en cuanto a la elaboración del desarrollo general de la Ley de 2003, ante lo que esta Institución reclamó que se le indicase qué órgano es el competente, además de los que han asumido las atribuciones del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dado que la disposición final primera de la Ley 51/2003, “Facultades de ejecución y desarrollo”, establece la autorización al Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y de los ministerios competentes en la materia, para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de esa ley.

La citada petición se fundamenta además en la ya antigua regla de nuestro Derecho administrativo, ahora recogida en el artículo 20 de la Ley 30/1992 de Procedimiento común, según la cual el órgano administrativo que se estime incompetente remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente. También puede tenerse en cuenta que nuestra solicitud mencionaba expresamente la accesibilidad a edificios y sus entornos; y a instrumentos, equipos, tecnologías, bienes y productos utilizados en el sector o área; y en particular a la supresión de barreras a las instalaciones (F11024065 y 12031720).

15. ADMINISTRACIÓN LOCAL

15.1. ASPECTOS GENERALES

Este apartado recoge las quejas generales sobre este nivel territorial de la Administración Pública, con unas 70 investigaciones en curso.

Se tratan dos grupos de asuntos: los relativos a la vida interna de la organización local (derechos de los miembros de las Corporaciones locales, funcionamiento de los órganos de gobierno, el acceso a la información municipal y la participación ciudadana en la administración consistorial), y los de relación de los ayuntamientos con lo externo, lo que constituye propiamente su finalidad y que justifica su existencia (bienes de las entidades locales, actividades y servicios). Finalmente, se hace referencia al decisivo instrumento de gestión del padrón municipal.

Respecto a los bienes y a las actividades y servicios de las entidades locales, hay que tener en cuenta que en otros lugares en este informe también se encuentran actuaciones del Defensor del Pueblo directamente referidas a la vida local, provincial o municipal. No se incluye aquí buena parte de la actividad local, es decir, la referida a ordenación del tráfico, urbanismo, protección del medio ambiente, salud y servicios sociales, enseñanza y centros docentes públicos.

Hay problemas destacables sobre bienes municipales y provinciales que tienen reflejo particular y más profundo en los apartados de Medio Ambiente y Urbanismo, donde la actividad local es la protagonista, especialmente la municipal.

Como en años anteriores, las quejas sobre el funcionamiento y la organización de los órganos de gobierno de las entidades locales y sobre sus servicios públicos y actividad, son fiel reflejo de la sociedad, siendo esta Administración la más próxima a los ciudadanos.

Las competencias locales son tan amplias que la actuación administrativa afecta a todos los sectores. La vida local está formada por el conjunto de relaciones de los vecinos entre sí y de las que mantienen con sus representantes públicos más cercanos, así como por la demanda de los servicios públicos que necesitan y que se consideran esenciales: los calificados por el ordenamiento como mínimos y obligatorios.

Por ello, la situación actual general es, en la percepción de esta Institución, y a partir de las investigaciones hechas, la siguiente:

I. **Los ayuntamientos se encuentran, en buena medida, sobrecargados en sus funciones mismas, por las consiguientes demandas vecinales y por la escasez de recursos de que disponen.**
II. **A pesar de ello, las corporaciones locales, aun con las limitaciones actuales, pueden alcanzar mayores cotas de eficacia y beneficio para los vecinos.**

Persisten problemas de falta de información pública sobre las actuaciones municipales. En estos casos, el ejercicio de sus derechos por los concejales, por los particulares a título individual y por las asociaciones vecinales, puede también verse innecesariamente obstaculizado. Aunque también es preciso señalar cómo el derecho a obtener respuesta municipal no puede medirse por el número de escritos, a veces desmesurado, que unos y otros dirigen a sus ayuntamientos.

Es habitual recibir como explicación de **la falta de publicidad de las actas de los órganos de gobierno** la necesidad de salvaguardia de aquellos cuyos datos personales se ven reflejados en ellas. Sin duda ha de preservase la publicidad de tales datos, siempre que estemos ante la posibilidad de que de otro modo se atentaría contra los derechos fundamentales. Pero de la misma forma la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, no identifica en absoluto "divulgación de dato personal" con 'vulneración de derecho fundamental', pues la finalidad de esa ley es garantizar y proteger las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, especialmente su honor e intimidad personal y familiar.

No toda divulgación de datos personales vulnera ipso facto uno de estos derechos fundamentales, ni ningún otro. Hay datos especialmente protegidos, cuya divulgación sin consentimiento del interesado -salvo supuestos tasados- supone automáticamente una infracción (declaraciones sobre su ideología, religión o creencias; datos sobre afiliación sindical). También son datos especialmente protegidos los referidos al origen racial, a la salud y a la vida sexual, o los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Pero fuera de estos casos, la publicidad de las actas de los órganos de gobierno de las entidades locales no deja sin salvaguardia los derechos de los ciudadanos cuyos datos personales figuren en ellas.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), dispone en su artículo 70.2 que los acuerdos de las corporaciones locales se publicarán o notificarán. Ello implica tanto poder solicitar certificaciones de los acuerdos como que su contenido se haga público, no solamente la parte dispositiva, sino también las deliberaciones habidas antes de la votación. Muchos ayuntamientos no cumplen la obligación del artículo 229 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), y ni siquiera fijan en el tablón de anuncios de la casa consistorial el resumen del contenido de las sesiones plenarias y de los acuerdos del pleno y de la comisión de gobierno, ni tampoco las resoluciones del alcalde.

Son importantes, por su número y contenido, las quejas por deficiencias en los servicios y suministros en general y, en particular, las referidas a los servicios de limpieza. Frecuentemente los ayuntamientos se ven superados por las circunstancias y no son capaces de facilitar soluciones a los problemas vecinales.

Un problema típicamente local por su ámbito espacial, pero no por su trascendencia social, es el del denominado "botellón". A juicio de esta Institución, este asunto, objeto de numerosas quejas, no es solo un problema de salud (consumo de alcohol por menores), ni de ruido, ni de producción y recogida de residuos, como tampoco un mero problema de orden público. Los ayuntamientos tienen razón cuando justifican que, con los medios disponibles, les resulta muy difícil, si no imposible prevenir, disuadir o reconducir esta manifestación del ocio juvenil. No la tienen sin embargo cuando, en lugar de tratar el problema junto con otras administraciones, deciden encauzarlo e incluso "organizarlo" en espacios exclusivos.

Antes de entrar al examen de los apartados señalados, cabe referir las investigaciones realizadas por los incumplimientos puntuales en algunos ayuntamientos de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, del uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. En los informes correspondientes a los años 2007 y 2011 se expuso ya de forma detallada el criterio sostenido acerca de este problema.

A juicio de esta Institución, el correcto uso de las banderas en los edificios públicos ofrece una indicación útil a los ciudadanos para reconocer la sede de un organismo que ampara sus derechos e intereses y donde puede encontrar atención a sus legítimas pretensiones. Con la bandera española se indica la sede de un organismo articulado en un Estado constitucional. Por tanto, y más allá de las reacciones negativas que las banderas

susciten, parece que si ondea la bandera española se está proporcionando dicha indicación útil, positiva y beneficiosa para todos (12037612 y otras)*.

15.2. DERECHOS DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Son frecuentes las quejas de concejales de la oposición en los ayuntamientos, referidas a que los equipos de gobierno municipal les faciliten despachos y medios materiales para poder desarrollar sus funciones representativas y de control de la actividad municipal, peticiones que, no obstante, en determinados casos pueden ser excesivas. Los problemas se agravan en los ayuntamientos más pequeños, aunque la falta de espacio, de presupuesto y de empleados no es exclusiva de estos (12005849 y 12005863).

Esta Institución sostiene el criterio de que, en principio y con carácter general, no se deben establecer límites al ejercicio de este derecho que es fundamental para el desarrollo de la actividad política local, toda vez que su primordial objetivo es el eficaz desempeño de las funciones inherentes a la representación popular que ostentan dichos cargos públicos.

Hay casos donde la desatención de la alcaldía con los concejales es manifiesta, por ejemplo, si no pueden acceder a información sino después de un año de espera, e incluso presentan una solicitud conjunta de certificación de silencio administrativo, que tampoco es atendida, con posible infracción pues de los artículos 23.1 de la Constitución, 77 de la Ley 7/1995, de 2 de abril, y 14 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986. Estos casos suelen requerir una investigación inicial con el objetivo de aclarar y contrastar los hechos con la información facilitada por la Corporación local (12016110).

Otro supuesto de desatención a los concejales por el alcalde es el de aquellos que no reciben los borradores de las actas de sesiones plenarias, lo que significa contravenir el apartado 2 del artículo 80 del ROF (tienen que mandar los borradores al domicilio del concejal). Esto es así para poder pronunciarse con tiempo suficiente sobre si se aprobaba o no en el momento en que se sometiera a su aprobación en la sesión siguiente (1201026).

No cabe denegar el acceso porque la información solicitada meramente “incida en el ámbito de privacidad de las personas”. En los casos de confrontación entre el derecho a la información de los concejales (art. 23 de la Constitución) y el derecho al honor e intimidad (art. 18), las sentencias judiciales han sido favorables al primero. Los concejales no son “terceros” ni personas ajenas a la Administración, y los alcaldes no pueden negarles la información amparándose en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que prohíbe la cesión de datos a terceros.

Esto no significa que los concejales, que acceden a documentos o información que contenga datos que pudieran afectar al honor o a la intimidad, queden eximidos del deber de confidencialidad y reserva (apartado 3 del art. 16 del ROF). La publicación por un concejal de datos protegidos puede denunciarse ante la Agencia de Protección de Datos; además, puede ser sancionada administrativa, y hasta penalmente (art. 22 ROF).

* A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

15.3. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

La posibilidad de grabación de los plenos municipales y de difundir después lo grabado ha sido objeto de varias actuaciones (véase informe de gestión del año 2011). La principal es la **Recomendación a los alcaldes de que, en atención al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, autoricen o no obstaculicen las solicitudes para la grabación y la difusión,** con respeto a las normas de protección de datos de carácter personal y demás leyes, previa advertencia a todos los participantes en el Pleno de que las sesiones pueden ser grabadas en formato no solo sonoro sino también audiovisual, para su posible ulterior difusión.

Esta recomendación queda implícitamente rechazada cuando en sesiones plenarias posteriores a su formulación, el alcalde vuelve a impedir la grabación. En un determinado supuesto, el alcalde habría informado al principio de la sesión plenaria que quedaba prohibida la grabación salvo por los profesionales del periodismo, así como por los servicios propios de Secretaría, pues ambos atienden una causa y finalidad distintas. La interesada continúa grabando, el alcalde ordena el apagado de la grabadora e indica que si no lo hacía pediría el auxilio de la Fuerza Pública y daría parte a las autoridades; acto seguido, habría ordenado la expulsión de la interesada del salón de plenos.

Dicha Alcaldía ya conocía los fundamentos, los antecedentes y la resolución expresa del Defensor del Pueblo en forma de recomendación. En ese supuesto, fue necesario formular además un Recordatorio de deberes legales, sobre la obligación de respetar el ejercicio de los derechos fundamentales del artículo 20.1.d) de la Constitución, en relación con el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, de quienes acudan a las sesiones plenarias municipales; en concreto, permitiendo que puedan recibir y emitir libremente información veraz por cualquier medio de difusión durante la celebración de esos actos.

Es criterio de esta Institución que **no se puede prohibir a ningún asistente a un pleno municipal la grabación del desarrollo de las sesiones ni la difusión de dicho material, siempre que quienes así lo hagan no alteren el orden ni el desarrollo de las mismas y respeten las normas de protección de datos de carácter personal** y las demás leyes.

Los ciudadanos deben ser considerados titulares del derecho a captar mediante grabación los plenos municipales, en cualquier formato, y a difundir las grabaciones, con independencia de los servicios de la Secretaría municipal y de los profesionales de la información.

Ha sido incluso necesario en algún caso iniciar una investigación con la Subdelegación del Gobierno por haber abierto un procedimiento sancionador por alteración del orden público a quienes grabaron. Concretamente, se pretende conocer si ha quedado suficientemente acreditada la alteración del orden público y si se ha incurrido en desobediencia a la autoridad (12000513, 12004629, 12006281, 12020595, 11024572 y 12006425).

15.4. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este ámbito se ha sugerido al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que facilite, al menos a las dos asociaciones de entidades locales menores que presentaron queja, su participación en la elaboración del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que prevé, entre otros aspectos, la supresión de muchas de las 3.725 entidades locales menores existentes.

La sugerencia ha sido bien acogida por el ministerio aunque, en estos momentos, prosiguen las actuaciones hasta determinar si puede calificarse la actuación ministerial como aceptación completa de nuestra propuesta (12017450).

Han sido atendidas quejas sobre uso de lenguas cooficiales, para traducir edictos, ordenanzas fiscales y otros documentos e información que se publican en solo una de ellas, en el *Boletín Oficial de la Provincia* o en las páginas webs de los ayuntamientos (11016773, 12030442 y 12124843).

La participación vecinal puede tener lugar en el turno de ruegos y preguntas a los miembros de la Corporación durante los plenos. Terminada la sesión, el alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas para el público asistente, pero no dentro de la propia sesión (artículo 228.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre [ROF]).

De lo cual podría deducirse que los ruegos y preguntas no deben reflejarse en el acta porque no gozan de la solemnidad del resto de la sesión; y por ello no sería necesaria la presencia del secretario, puesto que no ha de dar fe pública de las preguntas. En efecto, es criterio de las corporaciones que los ruegos y preguntas formulados por el público asistente no figuren en el acta de la sesión, por no ser legalmente exigible y porque si las preguntas se reflejasen en el acta este documento podría resultar muy extenso, con la consiguiente carga de trabajo para el secretario.

A juicio de esta Institución, además de la conexión que este problema puede tener con el ya tratado de la grabación de los plenos, la concepción expuesta, por algunos ayuntamientos, de la función de secretaría y de la finalidad del acta parece excesivamente formalista, con el resultado de que dejen de constar en acta preguntas y respuestas muy relevantes, que han tenido lugar en sesión pública.

Ante todo, este turno no tiene que ver con la participación en el Pleno de expertos o ciudadanos especialmente llamados (art. 227 del ROF); ni con la exposición ante el Pleno de puntos del orden del día en cuya tramitación administrativa haya intervenido un interesado, quien deberá solicitar al alcalde intervenir, antes de comenzar la sesión (art. 228).

En cuanto a lo que aquí ocupa, que es el turno de ruegos y preguntas, es cierto que la regla general se aplica al momento en que la sesión se da por terminada, si bien este trámite para el público asistente no es una mera “facultad o derecho de los miembros de la Corporación”, sino un apoderamiento legal para que el turno tenga lugar; es una señal inequívoca de que el pleno es público, la asistencia libre y, en un momento determinado, también lo es la participación del público. De modo que para hablar de participación ha de haber turno de preguntas, necesariamente, y solo cabría prescindir de él en casos determinados y justificados, por ejemplo, ante alguna actuación urgente o que no admita demora y que requiera la presencia del presidente del pleno o del secretario.

Además, el turno tiene lugar terminada la sesión, entendida esta estrictamente, pero es obvio que una reunión de concejales con su presidente, el secretario y el público asistente, es una “sesión”; que tenga menos solemnidad no resta importancia a las preguntas y respuestas que se formulen, por lo que puede ser preciso que se hagan constar en acta las más importantes. Si no todos los ruegos y preguntas formulados por el público asistente tienen que figurar en el acta, al menos sí debe figurar si el turno reglamentario ha tenido o no lugar, y en este segundo caso por qué.

Han sido aceptadas las sugerencias de esta Institución por algunos ayuntamientos, e incluso directamente por la Secretaría-Intervención municipal, sobre la entrega a los interesados de copias de actas de las sesiones del pleno, y también para que se haga constar

la disconformidad por cómo se reflejaron en las actas los plenos (12005785, 12005926 y 12006425).

15.5. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Una cuestión prioritaria es que las entidades locales tengan debidamente inventariados sus bienes, que protejan la titularidad municipal, sea demanial o patrimonial y, por tanto, que las corporaciones municipales y provinciales u otras administraciones locales conserven, recuperen y mantengan en buen estado de uso y disfrute los bienes públicos. También se ha ocupado esta Institución de las pretensiones de adquirir bienes de propiedad municipal o de venderlos (11020315).

Sin embargo, para la gestión sobre patrimonios públicos, viviendas protegidas, caminos públicos, etc., hay que remitirse a los apartados específicos correspondientes de este informe.

15.6. ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

No se incluyen en este apartado las actuaciones referidas directamente a la seguridad en lugares públicos, a la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, urbanismo, promoción y gestión de viviendas, conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente y de la salubridad pública, gestión de la atención primaria de la salud, servicios sociales, programación de la enseñanza y sostenimiento de los centros docentes públicos, ya reseñados en los epígrafes correspondientes.

Este apartado trata los problemas de alumbrado público y alcantarillado, pavimentación de viales, mataderos y mercados, cementerios e instalaciones culturales y deportivas, lo que ofrece una gran variedad de problemas.

Han sido tratados problemas de inmuebles abandonados: el Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla) aceptó una sugerencia y procedió a limpiar una casa desocupada con importantes deficiencias de salubridad e higiene (12007433). También han sido atendidas quejas en las que se denuncia la falta de algunos servicios (luz, recogida de basuras), tratándose en algún caso de urbanizaciones no recepcionadas por el Ayuntamiento (10010541 y 12008083).

También se han investigado casos de responsabilidad patrimonial municipal por daños debidos al mal estado del pavimento, problemas de alumbrado público insuficiente o deficiente, falta de vigilancia en obras en la vía pública y falta de limpieza (12007196, 12068119, 11006623, 10011679, 10018281, 10004952, 11013256, 11006987, 12002893, 11020567 y 12006167). Las quejas alcanzan a convencer a un ayuntamiento de la necesidad de acometer obras de reforma más importantes, por ejemplo, las exigidas por el peligro para los peatones de un puente cercano a la estación del ferrocarril de Aranjuez (Madrid) derivado de la angostura del tablero del puente y de las escasas aceras laterales (10000259); o que el Ayuntamiento de Arganda del Rey apruebe un proyecto para la realización por la Comunidad de Madrid de obras de sustitución de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento en un barrio, para evitar que entren aguas fecales por las tuberías de desagüe, con inundaciones cuando llueve (11024508).

Otros casos parecidos son los de infraestructuras deficitarias a la espera de la aprobación de nuevas instalaciones financiadas por la Administración autonómica o la Confederación Hidrográfica competente (10012725); malos olores de un colector de aguas residuales (1202611); y mala calidad de las aguas (09019524, 11017722 y 11022219).

También debe citarse el caso de deficiencias en el funcionamiento de servicios públicos (pavimentación y encintado de aceras en vías públicas), que dio lugar a una sugerencia y un recordatorio de deberes al Ayuntamiento de La Unión (Murcia) (10035105).

Se reciben y tramitan quejas por el desarrollo deficiente o inexistente de cursos de capacitación profesional, que en ocasiones pueden verse solucionados (por ejemplo, Escuela de Hostelería de Lanzarote, 09020717 y 25 quejas más). También por instalaciones deportivas molestas o con problemas de gestión: Parque de Santander de Madrid, con instalaciones de golf del Canal de Isabel II que resultaban con cierto peligro para el parque infantil próximo (11020313), apagado de luces de un campo de fútbol para que dejen de lucir las 24 horas (11023278).

Algunos ayuntamientos, por ejemplo, los de La Línea de la Concepción (Cádiz), Jerez de los Caballeros (Badajoz) o Huelva, se retrasaron en el pago a los ganadores de determinados premios culturales; unos informan que van a pagar enseguida, otros dicen que cuando haya disponibilidad presupuestaria (11012812, 12003335 y 12012891). También se plantean quejas porque los ayuntamientos no devuelven las fianzas u otros ingresos indebidos (11006628 y seis más).

Hay casos de maltrato de animales propiciados por las administraciones, y que por tanto pueden ser expuestos aquí. Entre los investigados citaremos el de las fiestas tradicionales, como la Suelta de Patos en el Puerto de Sagunto (Valencia) (12015720), o el del Ayuntamiento de Villanueva de la Vera (Cáceres), que aceptó la sugerencia formulada contestando un escrito que envió una asociación ecologista para que no se utilizara un asno en una fiesta popular (12009601).

15.7. GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

En Las Hormazas (Burgos) varias personas fueron dadas de baja del censo electoral en 2010, a pesar de que, según el Ayuntamiento, estaban dadas de alta en el padrón municipal. Tras presentar los interesados las pruebas de residencia requeridas, estas fueron admitidas como suficientes por el Consejo de Empadronamiento, por lo que ya figuran inscritos en el padrón municipal de habitantes y en el censo electoral del municipio (11013278).

En Valdemaqueda (Madrid) una interesada vio denegada la inscripción en el padrón municipal porque, al parecer, el anterior inquilino de la vivienda que ahora tenía arrendada no se había dado de baja. El ayuntamiento solucionó finalmente el problema (11016773). El Ayuntamiento de Valencia, por su parte, indicó que para los ciudadanos extranjeros con tarjeta de residencia permanente, su residencia debe ser confirmada por los datos que figuran inscritos en el Registro Central de Extranjeros, cada 5 años; y por los que no figuran en él, cada 2 años. Transcurridos esos plazos, el ayuntamiento ha de remitirles una notificación, y caso de ser devuelta se entiende que el interesado no reside en el municipio, por lo que ha de iniciarse de oficio el expediente de baja en el Padrón (12008066).

Hay que volver a mencionar el caso, ya tratado el pasado año, del Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid), por quejas de ciudadanos extranjeros que, pese a llevar residiendo en el municipio desde noviembre de 2010 y tener formalizado un contrato de

arrendamiento de vivienda, les es denegada la inscripción en el padrón de habitantes. En 2012 tampoco ha sido posible obtener respuesta del ayuntamiento tras varios requerimientos (11016470 y 11016508).

16. FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

Un considerable porcentaje de las numerosas quejas recibidas a lo largo de 2012 han sido planteadas por personal al servicio del sector público que ha venido soportando de manera directa, como también le ocurre al empleo privado, las consecuencias de la crisis económica y de los recortes y ajustes presupuestarios aplicados para afrontarla. Muchos empleados públicos han perdido su puesto de trabajo, especialmente aquellos cuyo vínculo jurídico tenía carácter temporal, y todos han visto mermados sus derechos laborales. La disminución neta de retribuciones, la congelación de la masa salarial varios años consecutivos, la supresión de la paga extraordinaria o adicional de diciembre de 2012, la reducción de los días de libre disposición, la eliminación de los días adicionales de vacaciones en razón de la antigüedad, el incremento de la jornada laboral o, en su caso, la reducción obligada de esta con reducción proporcional de las retribuciones, la supresión de la aportación pública a planes de pensiones son algunas de las medidas con las que los empleados públicos, de mejor o peor grado, pero atendiendo al cumplimiento de sus obligaciones, están contribuyendo a realizar los objetivos de equilibrio presupuestario.

Esta contribución se realiza, además, y en varios de los supuestos mencionados, con cargo a beneficios laborales obtenidos previamente a cambio de una contención salarial con la que ya los empleados públicos habían contribuido en el pasado a minorar la carga presupuestaria de sus retribuciones. El resultado es que, en el medio plazo, han perdido el incremento salarial que en su momento hubieran podido percibir y los beneficios laborales que obtuvieron a cambio de renunciar a dicho incremento. Cuando las circunstancias lo permitan, convendría no perder de vista estos datos y actuar en consecuencia.

Como cabría esperar, el volumen de quejas planteadas por los empleados públicos se ha incrementado exponencialmente en el año 2012. Muchas de ellas expresan el desacuerdo con estas y otras restricciones que la Institución observa con preocupación, no solo desde el punto de vista de los derechos minorados sino también desde la perspectiva de la calidad de los servicios que los empleados públicos prestan, muchos de los cuales son esenciales para la comunidad. Por ejemplo, una tasa de reposición del 10 por ciento en ámbitos como el docente, el sanitario, el de seguridad o el de la lucha contra el fraude fiscal y laboral no puede mantenerse mucho tiempo sin que esos servicios esenciales se resientan a su funcionamiento; y lo mismo ocurre en el resto de ámbitos del empleo público donde la tasa de reposición es cero.

En definitiva, este 2012 ha sido un ejercicio duro para el empleo público y para el personal que lo presta, de lo que ha sido reflejo el volumen de quejas recibidas, a todo lo cual y con algunas referencias particularizadas se hace referencia a continuación.

16.1. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Como antes se ha mencionado, a lo largo del 2012 ha sido muy elevado el número de quejas relativas a las medidas que tanto la Administración General del Estado como las administraciones autonómicas y locales han adoptado respecto a **la planificación de recursos humanos en el sector público.** Mediante el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, a partir del 1 de enero de 2012 se produce la prórroga general de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, salvo en aquellos créditos correspondientes a actuaciones que terminasen en el año 2011 o para obligaciones que se extinguieran en el mismo año.

El citado Real Decreto-ley 20/2011, al tratar las cuestiones relativas a la oferta de empleo público, establece que a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación

de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de tropa y marinería necesarios para alcanzar los efectivos fijados en la disposición adicional décima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, instrucciones estas que ha incorporado a su texto la posterior Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales para ese año.

Asimismo, **durante el 2012 se suprimió la posibilidad de proceder a la contratación de personal laboral temporal, y al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales** y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. No obstante, y respetando en todo caso las disponibilidades presupuestarias de los correspondientes presupuestos de gastos, las limitaciones señaladas se modulan para el sector docente, sanitario, de seguridad pública y Fuerzas Armadas y lucha contra el fraude fiscal y laboral en los que la tasa de reposición se fija en el 10 por ciento.

Los parámetros recogidos en las normas anteriormente citadas, una gran parte de los cuales tienen carácter básico y resultan, por tanto, de aplicación a la totalidad de las administraciones públicas, han provocado la comparecencia de numerosos ciudadanos, aspirantes a un empleo en el sector público, que han expresado ante esta Institución gran inquietud ante la incertidumbre de su futuro laboral, debido a la falta de convocatorias para el ingreso en el sector público y la escasa contratación de personal por parte de las administraciones estatal, autonómica y local.

Esta Institución ha expresado a los ciudadanos comparecientes que **las medidas derivadas de la planificación de recursos humanos se fundamentan en la actual situación económica que obliga a aplicar, también en materia de gastos de personal de las administraciones públicas, criterios de austeridad y de restricción y a incrementar la calidad y productividad del empleo público.**

Por ello, y aun comprendiendo las alegaciones de los ciudadanos ante las escasas expectativas laborales en el sector público, hubo de ponerse de manifiesto a los interesados que la cuantificación de los efectivos en función de las necesidades y prioridades derivadas de la planificación general de los recursos humanos se enmarca en el ejercicio de la potestad de la que la Administración Pública dispone para la ordenación de los medios personales y materiales que se le encomiendan. En la actualidad es **la necesidad de racionalizar los recursos públicos, entre ellos los destinados al empleo público,** el motivo por el que las ofertas de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas y locales se han visto ciertamente reducidas.

Ello no obsta para reiterar aquí lo ya mencionado antes en la introducción de este apartado, sobre la preocupación que suscitan las restricciones en el acceso al empleo público y sus posibles efectos sobre los servicios prestados a los ciudadanos. **La oferta de empleo público representa el instrumento legal establecido para hacer posible la provisión de las necesidades de personal en la Administración,** constituyendo la planificación de los recursos humanos una exigencia fundamental para el mejor ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas y para la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia en la gestión de los recursos presupuestarios asignados.

Al mismo tiempo la oferta de empleo público es un mecanismo que contribuye al adecuado cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a este sector, da publicidad a esas previsiones planificadoras que son imprescindibles para la gestión de los servicios y posibilita que los aspirantes a las plazas correspondientes tengan una expectativa razonable y fundada de sus opciones de acceso. **Sería deseable que,**

superada la fase más crítica de la crisis y evaluadas las necesidades de personal, que sin duda se derivarán de estos períodos restrictivos, las administraciones públicas dieran a conocer sus previsiones futuras en un horizonte superior al de la oferta anual.

Como ya se ha mencionado, han sido numerosos los aspirantes al empleo público que han trasladado a esta Institución su inquietud por las perspectivas cercenadas por la **ausencia de convocatorias.** Un ejemplo de ello, y no basado en meras expectativas sino en previsiones normativas, es el que afecta a los procesos de consolidación de empleo temporal a los que hace referencia la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público. Debido a la interrupción de estos procesos, las aspiraciones de acceder a plazas en las que ya prestan servicios, y de cuyo contenido tienen los interesados experiencia, se han visto frenadas.

A ello hay que añadir una práctica relativamente frecuente que puede, hasta cierto punto, tener cierto sentido en este tipo de procesos al orientar a los candidatos hacia las plazas y puestos ya desempeñados, cual es la de convocar coordinadamente en ciertos días y horas coincidentes la celebración de las pruebas de carácter similar y próximo para evitar que los aspirantes se puedan presentar a varias de ellas. Sin embargo, esa relativa justificación desaparece en procesos selectivos libres y abiertos al ser contraria al principio de libre acceso a la función pública y sin que lo justifique la complejidad de gestión de las pruebas en las que el volumen de aspirantes es, o se presuma que pueda ser, elevado.

También se han advertido por esta Institución otras actuaciones administrativas en convocatorias de procesos selectivos que establecen limitaciones o restricciones en el acceso de los ciudadanos al empleo público. Cabe destacar aquellas quejas en las que las bases de las convocatorias exigen a los participantes residir o estar empadronados en determinado municipio. Esta Institución considera que la exclusión en la participación en un proceso selectivo en función del lugar de residencia del aspirante podría conculcar el principio de igualdad en el acceso al empleo público, a menos que tuviera una justificación objetiva y razonable, en los términos en que así lo establece nuestra doctrina constitucional, aspecto sobre el que el Defensor del Pueblo viene trabajando.

Ejemplo de estas actuaciones son las iniciadas ante la Administración de Justicia de la Comunitat Valenciana, respecto a las normas por las que ha de regirse la constitución de la bolsa de trabajo para la provisión temporal de los puestos de los cuerpos de médicos forenses, gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y auxilio judicial, convocada por Resolución de 27 de junio de 2012, en la que se exige como documentación a aportar por los participantes el certificado de empadronamiento o residencia en algún municipio de la Comunitat Valenciana (12012465 y otras)[*].

En relación con **los requisitos exigidos para el acceso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,** un numeroso grupo de aspirantes al Cuerpo de la Guardia Civil han expresado su desacuerdo con el hecho de que se mantenga como requisito el **límite de edad máxima de 30 años,** límite que, sin embargo, ha sido eliminado para el ingreso al Cuerpo Nacional de Policía en virtud de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo el 21 de marzo de 2011 y que recogen una reivindicación que los aspirantes a este cuerpo funcionarial venían planteando desde hacía años, y sobre la que esta Institución llevó a cabo una investigación de oficio en el año 2008, requisito que tras las sentencias citadas, no ha sido exigido en las posteriores bases de las convocatorias de acceso publicadas tanto para la escala básica como para la escala ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía, como reflejan, respectivamente, las resoluciones de 18 y 30 de octubre de 2012 de la Dirección General de la Policía.

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

En este sentido, los aspirantes al Cuerpo de la Guardia Civil señalan que la importante disminución de la oferta de empleo público para el ingreso en el instituto armado unida a la limitación de edad máxima para el ingreso en dicho cuerpo funcionarial, que continúa vigente, tal y como se refleja en la Resolución 160/38160/2012, de 26 de octubre, son circunstancias que dificultan notablemente sus aspiraciones de acceso. Por ello, y con absoluto respeto al marco propio de la potestad de la que goza la Administración Pública para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos a través de la ordenación y organización de los diversos colectivos de funcionarios, por lo que le corresponde establecer, entre otras cuestiones, los requisitos de acceso a los diferentes puestos de trabajo de cada colectivo, esta Institución está valorando el inicio de una investigación ante el Ministerio del Interior sobre la posible modificación del límite de edad máximo para el ingreso en el Cuerpo de la Guardia Civil, en similares términos y con la misma finalidad con la que ha sido modificado en el Cuerpo Nacional de Policía, con el fin de posibilitar el acceso de un importante número de aspirantes que reúnen el resto de las condiciones exigidas y que cuentan con un perfil adecuado para aspirar a integrarse en el citado cuerpo funcionarial (12213723 y 12217100).

Respecto al desarrollo de **los procesos selectivos convocados en 2012 y ante la masiva participación de ciudadanos** en los mismos, consecuencia directa de la severa disminución de la oferta de empleo público por las administraciones, ha sido preocupación esencial de esta Institución velar por que queden garantizados los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el principio de transparencia de la actuación administrativa, tanto a la hora de convocar los procesos selectivos como durante su desarrollo y resolución.

Ejemplo de estas actuaciones es que el Ayuntamiento de Candeleda (Ávila) ha aceptado la recomendación formulada en el sentido de que se incluya entre las bases de las convocatorias, así como en los actos por los que se resuelven los procesos selectivos convocados por dicha corporación municipal, la posibilidad y requisitos para la impugnación de los mismos, al amparo de lo previsto en las normas reguladoras del procedimiento administrativo, como garantía en favor de los ciudadanos que pretenden participar en los procesos selectivos, y en aras de los principios de buena fe y seguridad jurídica que deben regir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos (10013382).

En este contexto, del estudio de las quejas recibidas destacan las relativas a la negativa de la entrega por parte de los tribunales calificadores de una copia a los aspirantes del ejercicio realizado, así como la falta de motivación de tales decisiones denegatorias. Esta Institución defiende y mantiene el criterio de que los participantes en los procesos selectivos de ingreso en la Administración Pública puedan tener acceso a la vista y copia de su examen, así como de la plantilla correctora del ejercicio realizado, todo ello en aras de una mayor transparencia.

Como consecuencia de las numerosas actuaciones desarrolladas sobre la posibilidad de que los opositores puedan acceder a ver el examen realizado, **esta Institución recibió del Ministerio de Administraciones Públicas un informe favorable respecto a que los tribunales de oposiciones alcancen un nivel de transparencia adecuado,** respetando el derecho de audiencia y el de obtención de las copias de los documentos contenidos en los procedimientos, en el contexto en que deben interpretarse los artículos 105 de la Constitución y 3.5 y 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Defensor del Pueblo considera que el acceso por parte de los aspirantes a los exámenes realizados debería convertirse en una práctica generalizada de las administraciones públicas, ya que resulta beneficioso tanto para los aspirantes, que así controlarían mejor cómo han hecho el examen, además de servir para aumentar su formación para futuras pruebas, como para la propia Administración, pues evitaría posibles reclamaciones

y peticiones de información, a la vez que serviría para que la selección de los mejores candidatos se haga en un proceso más transparente.

El acceso a los ejercicios realizados en el proceso selectivo se fundamenta en la posibilidad real y efectiva del aspirante de ejercitar el derecho contenido en el artículo 37.1 de la Ley 30/1992, por el que se establece el acceso a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. No obstante, ha de recordarse que este derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, para lo cual la ley regula la forma de acceso al tener que formular, a tal fin, petición individualizada de los documentos que se pretendan consultar y que, evidentemente, en estos casos, no supone entrar a revisar nuevamente el examen y su valoración, sino tener a la vista el expediente, interesándose por la obtención de las copias del documento concreto que se crea oportuno.

Sin embargo, **existen administraciones que no razonan fundadamente a los aspirantes las motivaciones de los actos denegatorios de sus solicitudes de acceso** a los ejercicios realizados, motivo por los que esta Institución ha iniciado, conforme a sus competencias y los criterios señalados, las actuaciones oportunas, como ha sucedido en 2012, por ejemplo, con el Ayuntamiento de San Fernando de Henares (Madrid) al que se recomendó que valorase la oportunidad de acomodar las pruebas selectivas de modo que se facilitase a los aspirantes el acceso al ejercicio y a la plantilla correctora, de acuerdo con los criterios de transparencia y acceso a los registros y documentos administrativos contenidos en las normas del procedimiento administrativo. Asimismo, se sugirió al citado ayuntamiento que revocase, conforme al artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución por la que se desestimó a una aspirante a una plaza de personal funcionario la solicitud de acceso a su examen y a la plantilla correctora, y que resolviera nuevamente y de forma favorable su concesión estableciendo la forma en que debía producirse el acceso a esa documentación por la interesada. Tanto la recomendación como la sugerencia han sido aceptadas (11017974).

Durante el presente año se han recibido también muchas quejas relativas al desarrollo de los procesos selectivos convocados por diversas Resoluciones de 5 de julio de 2011, de la Dirección General de la Función Pública, para el ingreso como personal laboral fijo, con variadas categorías, en una serie de organismos de la Administración General del Estado, publicadas todas ellas en el BOE de 12 de julio de 2011. En concreto, **las quejas recibidas coincidían en cuestionar el establecimiento por los tribunales calificadores de una nota de corte para superar los diversos ejercicios, no incluida, e incluso ajena a las previsiones de las convocatorias** y adoptada, además, con posterioridad a la celebración de las pruebas y a su corrección.

Las resoluciones de la citada dirección general que resolvían algunas de las reclamaciones presentadas, incluían los siguientes argumentos: en primer lugar, se mantenía que la actuación de los tribunales calificadores había sido correcta, en función de las previsiones recogidas en la convocatoria, según las cuales es de su competencia “la consideración, verificación y apreciación de las incidencias que pudieran surgir en el desarrollo de los ejercicios, adoptando al respecto las decisiones motivadas que estimen oportunas, entre las cuales se encuentran determinar el número de preguntas válidas para superar el ejercicio y la puntuación de corte correspondiente (el mínimo establecido)”. En segundo lugar, se añadía que las bases de la convocatoria no determinaban que la puntuación mínima requerida para aprobar los ejercicios debiese corresponder necesariamente con el cincuenta por ciento de preguntas acertadas correctamente. Como conclusión, se mantenía una postura según la cual la posibilidad de fijación de una nota de corte en los términos que aquí se trata entraría dentro del margen de discrecionalidad técnica de que están dotados los tribunales de selección, lo que

se pretendía apoyar en una determinada jurisprudencia del Tribunal Supremo que se citaba en el informe recibido.

A juicio de esta Institución, dicha postura no puede mantenerse en la actualidad a la vista de la más reciente jurisprudencia expresada con toda claridad a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª (Casación 1405/2004), en la que entre otras cosas se advierte: "En cualquier caso, el principio de publicidad exige que los criterios de actuación del Tribunal sean precedentes a la realización de la prueba, y notificados a los aspirantes pues solo así se garantiza además el principio de seguridad jurídica, pues los participantes adecuarán entonces su ejercicio a los criterios manifestados por el Tribunal Calificador", criterio este que se recoge y amplía en las posteriores sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 21 diciembre 2011, y de 18 enero 2012.

Centrándonos en esta última sentencia, en su fundamento jurídico cuarto, se acoge como motivo de casación la vulneración del artículo 4.1 del Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, y lo hace porque, "la decisión del Tribunal Calificador de establecer con posterioridad a la fecha de realización del segundo ejercicio tanto la nota de corte determinante del 'no apto', como las variables ponderables en el apartado de 'Personalidad' a los mismos efectos, son contrarias al principio de publicidad que para el ingreso en la función pública dispone el anterior precepto reglamentario".

Según la sentencia citada, "el principio de publicidad, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración Pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional. Y por eso mismo conlleva, entre otras cosas, tanto la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinen sus decisiones, pues solo así es posible el control que demanda el derecho de tutela judicial efectiva; como también que esos criterios estén establecidos con anterioridad a su finalización cuando de procedimientos competitivos se trate, porque de esta manera es como queda conjurado con las debidas garantías el riesgo del favoritismo individual (contrario al principio de objetividad) que se produciría si los criterios de valoración de los aspirantes fuesen definidos una vez realizadas esas pruebas competitivas".

A todo lo anterior, cabe añadir, además, que la publicidad aplicable a los procedimientos administrativos de selección, dispuesta por el reglamento arriba mencionado, no hace sino ratificar el mismo mandato que se establecía en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y actualmente aparece, con el de transparencia, en el artículo 55.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, debiendo significarse, finalmente, que la transparencia aludida en esta última norma es también un principio de actuación de la Administración Pública, proclamado con carácter general en el artículo 3.5 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por cuanto antecede, se procedió a formular **una recomendación para que se adoptasen las medidas necesarias para que, en las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público que se aprueben por la Dirección General de la Función Pública, los tribunales de selección no puedan introducir medidas de corrección o criterios de valoración y superación de las pruebas que no estén expresamente previstos en las bases correspondientes,** con respeto de los principios de publicidad, transparencia y seguridad jurídica que deben regir el acceso al empleo público, de forma que se posibilite de una forma efectiva el derecho de tutela judicial efectiva de todos los aspirantes.

Dicha resolución se encuentra pendiente de respuesta (12004045, 12004098, 12004175, 12004683 y 12010635).

En relación con **la contratación laboral por parte de los organismos públicos,** se han llevado a cabo actuaciones en el ámbito del personal estatutario de los servicios de salud, al desprenderse que no habían sido respetados los criterios de selección y provisión de puestos de trabajo recogidos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, provisión que **debe regirse por los principios básicos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección, promoción y movilidad del personal,** normativa que refleja la garantía constitucional de acceso al empleo público establecida en los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103 de la Constitución.

Ejemplo de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears al no haberse respetado el orden en la contratación, en determinadas categorías profesionales, previsto en la bolsa de aspirantes constituida al efecto, por lo que se recomendó que se procediera a la selección del personal estatutario temporal a través de procedimientos que garantizasen la concurrencia de los principios constitucionales de acceso al empleo público (11004905).

En el marco del respeto y cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento administrativo, a lo largo del 2012 se han realizado numerosas tramitaciones al constatar que, por parte de los órganos de selección, no se responde expresamente en plazo a las reclamaciones y recursos presentados por los ciudadanos en los procesos selectivos en los que participan.

El elevado número de aspirantes que integran las bolsas de trabajo que convocan las administraciones públicas y, en concreto, la Administración sanitaria, para distintas categorías profesionales implica que también sean muy numerosos los recursos administrativos que se interponen por los participantes frente a las puntuaciones obtenidas, lo que desemboca en la tardía resolución de esas impugnaciones que no se producen dentro del plazo establecido legalmente en el artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta Institución comprende que las circunstancias descritas conlleven un retraso en la actividad de la unidad encargada de resolver los recursos administrativos interpuestos, resoluciones que implican una valoración jurídica de las argumentaciones contenidas en los recursos, para lo que se cuenta con medios humanos limitados. Sin embargo, la sobrecarga de trabajo no puede justificar el incumplimiento de los parámetros recogidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La propia operatividad de las bolsas de empleo permite conocer el ciclo de mayor actividad administrativa en la resolución de impugnaciones, por lo que detectar la debilidad en esas actuaciones debe derivar en la mejora del servicio a prestar. Por este motivo, por ejemplo, se recomendó al Servicio Murciano de Salud que se arbitraran las medidas necesarias para reforzar, en medios humanos, la unidad competente en la resolución de los recursos e impugnaciones generados por la bolsa de empleo, para distintas categorías, de forma que se diera cumplimiento al plazo de resolución de los recursos administrativos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el principio de eficacia del artículo 103.1 de la Constitución (11020012).

En ocasiones, los recursos interpuestos por los participantes en los procesos selectivos, ya sea por el desarrollo de los mismos o por su resultado, no es que se respondan fuera de plazo, sino que las administraciones públicas no dictan resolución alguna a los mismos, dejando expedita la vía contenciosa-administrativa.

Las solicitudes y recursos planteados ante un órgano administrativo obligan a la Administración a resolver de forma expresa, en el sentido que se estime oportuno conforme a Derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración. Hay que recordar que el Defensor del Pueblo se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 17.2, último párrafo, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, según el cual "en cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados".

De acuerdo con la jurisprudencia, la figura del silencio administrativo está establecida en beneficio exclusivo de los ciudadanos y a los solos efectos procesales, sin que la Administración, por tanto, pueda optar por resolver expresamente o dejar de hacerlo, aplicando dicha figura. En este sentido, la Sentencia 6/1986, de 21 de enero, del Tribunal Constitucional, confirma la consideración del silencio administrativo como un mecanismo legal creado exclusivamente en beneficio de los particulares y que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda superar los efectos de la inactividad de la Administración y acceder a la vía judicial.

Esta línea jurisprudencial se ha visto reforzada aún más por la nueva redacción dada a los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que consagra la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Sobre ello, cabe añadir que el necesario sometimiento de la actuación de la Administración a la ley y al Derecho y el principio constitucional de eficacia exigen a las organizaciones públicas el cumplimiento razonable de las expectativas que la sociedad demanda, entre ellas el deber de resolver expresamente las peticiones, reclamaciones y recursos que le presenten para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos (11018521).

16.2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD

Dentro de este epígrafe, el principal asunto que hay que reseñar es el de la denominada movilidad interadministrativa, configurada como un mecanismo cuyo objetivo inicial era la contribución a la mejora de la prestación de los servicios encomendados a la Administración Pública, mediante una más eficiente utilización de los recursos humanos, pero con el que se pueden alcanzar otros objetivos también de gran importancia, entre los que cabe resaltar un mejor desarrollo de las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos y una mayor motivación profesional ante un horizonte más abierto a posibilidades de movilidad voluntaria.

Se trata de un asunto sobre el que **el Defensor del Pueblo ha venido prestando atención, año tras año, desde 2001, ante la reiteración de quejas reclamando la efectiva implantación de tal movilidad como una posibilidad real y efectiva en el ámbito de la función y el empleo públicos,** tanto del personal funcionario como del personal laboral. Así, en el informe anual correspondiente al año 2001, se dejaba ya constancia del resultado de una investigación de oficio sobre el particular que concluyó con la firma de un acuerdo marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos, que quedaba condicionada al establecimiento de convenios de colaboración entre el Gobierno central con las comunidades autónomas y de estas entre sí. Se trató de un acuerdo escasamente operativo para el fin que se trataba de alcanzar, lo que ha supuesto que el asunto se haya mantenido en permanente actualidad, con su correspondiente reflejo en la continua recepción de quejas de funcionarios y de otros empleados públicos, poniendo de manifiesto la práctica imposibilidad de ejercer la movilidad voluntaria entre las distintas administraciones.

Hay que decir que **la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, recogía, ya desde su exposición de motivos, la necesidad de establecer instrumentos de colaboración que faciliten la movilidad voluntaria de los funcionarios,** lo que constituía, según se reconocía expresamente, "una justa y extendida reivindicación de los empleados públicos". En consonancia con ello, el articulado de la Ley se ocupa del asunto, concretamente en los artículos 78, 81, 83 y 84, dedicando este último precepto a la movilidad voluntaria en cuanto medida útil para "lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos". A este fin la Ley encomienda a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales el establecimiento de medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante un Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración, y la aprobación de los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible dicha la movilidad", lo que se encargaba específicamente a la Conferencia Sectorial de Administración Pública.

Se trata de preceptos cuyos efectos quedaban diferidos, según la disposición final cuarta de la propia ley, hasta la entrada en vigor de la Ley de la Función Pública de la Administración General del Estado, en lo concerniente a esa Administración y, hasta tanto se dictasen las leyes autonómicas de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo de la propia Ley 7/2007, de 12 de abril, manteniéndose mientras tanto en vigor en cada Administración Pública sus propias normas sobre el particular.

Desde abril de 2007, tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, el siguiente paso no se dio hasta más de dos años después, con la firma del Acuerdo Gobierno-Sindicatos, aprobado por Resolución de 22 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, en el marco del diálogo social 2010-2012, en cuyo punto 3.4, apartado 28 se anunciaba la constitución, en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, de un grupo de trabajo para la elaboración y negociación de la futura Ley de Función Pública.

A raíz de esta medida, la Institución volvió a reabrir el asunto de la movilidad, que seguía siendo una asignatura pendiente, y se solicitó un informe sobre las líneas básicas de actuación y los posibles avances que se fueran produciendo sobre el particular, y en concreto en lo relativo a la marcha del estudio y la elaboración de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, mediante la creación en su momento del grupo de trabajo, al que se refería el punto 3.6 del señalado acuerdo, para abordar la promoción de la movilidad interadministrativa y la movilidad interorgánica, asuntos todos que, a finales de 2011, la Secretaría de Estado para la Función Pública volvió a remitir a la que sería la futura Ley de Función Pública de la Administración General del Estado. Con estos antecedentes, **la Institución se dirigió de nuevo, a comienzos de 2012, a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en demanda de información sobre los posibles avances que se hubieren operado en la movilidad voluntaria de los empleados públicos, ante las actuales circunstancias de crisis económica y su incidencia en el sector público.**

En la última respuesta recibida se nos decía que, con el inicio de una nueva legislatura, y en consonancia con la situación económica actual, se presentaba como necesaria la racionalización de las estructuras administrativas con objeto de optimizar, entre otros extremos, los efectivos que actualmente ya prestan servicio en la Administración Pública. Se aludía asimismo al hecho de que, en los últimos tiempos, se hubiesen suprimido 29.000 puestos de trabajo y se hubiese reducido el porcentaje de vacantes posibles en cada departamento ministerial u organismo con el consiguiente impacto sobre la movilidad, para concluir diciendo que era en esos términos de una movilidad más atenuada, en los que se estaba actuando a la hora de ordenar y racionalizar los recursos humanos, lo que no obstaba para que en un futuro se pudiera seguir avanzando en las previsiones del artículo 84 del Estatuto Básico del Empleado Público (10010906).

En cuanto al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, se han justificado las restricciones en su movilidad incluyéndolas entre las medidas necesarias para la contención del gasto público. Al respecto, hay que decir que los concursos de traslados de este personal se regulan en el artículo 29.III del Convenio único, que establece que las plazas vacantes de necesaria cobertura se ofertarán en concursos interdepartamentales de traslados cuya resolución o adjudicación tendrán lugar en el primer semestre de cada año. No obstante lo anterior, según un informe de la Dirección General de la Función Pública solicitado al efecto, las últimas convocatorias de traslados se llevaron a cabo en octubre y noviembre de 2010, y la terminación de dichos procesos se produjo con la adjudicación de los puestos ofertados en el mes de mayo de 2011, fecha a partir de la cual, según el órgano informante, hubiera sido posible considerar una nueva convocatoria de traslados considerando que una gestión ordenada de los recursos humanos aconsejaría que solo a partir de la terminación de los procesos anteriores sería factible la convocatoria de otro nuevo.

Con estos antecedentes, se nos informó de que la cuestión aquí planteada, esto es, la ausencia de convocatoria alguna de concurso de traslados durante 2011, había sido objeto de conflicto colectivo por presunto incumplimiento de lo previsto en el precepto del convenio único antes mencionado, con un planteamiento, por tanto, similar en el plano jurídico laboral al de la queja que dio lugar a nuestra intervención. Dicho conflicto fue resuelto por la Audiencia Nacional (Sentencia núm. 171/2011 de 15 de diciembre) denegando la petición del sindicato interesado al estimar el argumento de la Administración del Estado para no convocar concurso de traslados por considerar que no existían vacantes cuya cobertura se estimase necesaria teniendo en cuenta el marco económico presupuestario existente en el año 2011. Y si eso fue así en lo referido a 2011, tampoco en 2012 se produjo convocatoria alguna, aduciendo al respecto la Dirección General de la Función Pública el deterioro de la situación económica-presupuestaria, que ha obligado a la Administración a extremar el rigor en las medidas dirigidas a la restricción del gasto público, entre otras, nuevas amortizaciones de puestos de trabajo, que impiden, por el momento, la convocatoria de un nuevo concurso de traslados. A la vista de lo cual se procedió a dar por finalizadas las actuaciones iniciadas en su momento, dando cuenta de todo ello en el presente informe (10011228).

La movilidad voluntaria interadministrativa ha tenido un tratamiento específico en lo relativo al personal estatutario de los servicios de salud, respecto del cual la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (art. 43) contempla la garantía de su movilidad como uno de los aspectos esenciales de la cohesión del Sistema. Por su parte, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece, dentro de los principios y criterios de ordenación del régimen estatutario, el de la libre circulación del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Dicho criterio se plasmó en la Ley 55/2003, como principio básico (art. 29), y fue desarrollado en el artículo 37, en el que bajo el epígrafe de “Movilidad voluntaria”, se establecía la obligación del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo de proceder, con carácter previo, a la homologación de las distintas clases o categorías funcionales de personal estatutario, en cuanto resultase necesario para articular dicha movilidad entre los diferentes servicios de salud, y ello, según se decía, con el fin de garantizar dicha movilidad en términos de igualdad efectiva del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

El propio artículo 37, en su apartado 2, preveía que los procedimientos de movilidad voluntaria, que habrían de efectuarse en cada servicio de salud con carácter periódico, preferentemente cada dos años, habrían de estar abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría y especialidad, así como, en su caso, de la misma

modalidad, del resto de los servicios de salud, que participarían en tales procedimientos con las mismas condiciones y requisitos que el personal estatutario del servicio de salud que realizase la convocatoria.

Como se ha dicho, la Ley 55/2003 preveía la periodicidad de los procedimientos de movilidad voluntaria, "preferentemente cada dos años, en cada servicio de salud", mediante convocatorias en las que, al afectar a más de un servicio de salud, debería primar el principio de colaboración entre todos ellos, conforme a los criterios y principios que la **Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud** habría de establecer para garantizar la periodicidad y coordinación de tales convocatorias.

La plasmación de ese criterio de movilidad, novedoso en cuanto que diferenciado del previsto para el personal funcionario, habría de articularse mediante la regulación de los criterios básicos y las condiciones de las convocatorias, conforme se desprendía de las previsiones comprendidas en el artículo 43 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, mediante un real decreto, tras acuerdo en el seno del Consejo Interterritorial y previo informe del Foro Marco para el Diálogo Social, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las administraciones sanitarias.

Se trata de un asunto al que, al igual que en el caso de la movilidad de los funcionarios y otros empleados públicos a que se ha hecho alusión anteriormente, el Defensor del Pueblo ha venido prestando su atención a lo largo de estos años y del que se ha dejado debida constancia en muchos de los informes anuales a las Cortes Generales, siendo la última ocasión la del correspondiente a 2008, en el que se hacía referencia a la conclusión de la investigación de oficio llevada a cabo en los tres años anteriores sobre la movilidad del personal estatutario de los servicios de salud integrantes del Sistema Nacional de Salud.

En este punto, **conviene reiterar que la movilidad voluntaria es importante para la contribución a la mejora de la prestación de los servicios** encomendados a la Administración Pública a través, entre otros medios, de la utilización eficiente de los recursos humanos de la organización pública. Y **también se pueden alcanzar otros objetivos, entre los que cabe resaltar un mayor desarrollo de las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos y una mejor motivación del personal** ante un más abierto horizonte de posibilidades profesionales, razones todas ellas que nos movieron a iniciar la investigación de oficio antes aludida.

Dicha investigación se inició para comprobar todo lo concerniente al establecimiento de los criterios y condiciones para la efectiva movilidad del personal estatutario y, en concreto, al desarrollo del artículo 43 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. La Subsecretaría del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo, pese a que la aprobación del real-decreto en el que se regula la movilidad del personal estatutario no se había producido, mantenía que el derecho a la movilidad de los profesionales del Sistema Nacional de Salud estaba suficientemente garantizado en los diferentes ámbitos, especialmente a partir del Acuerdo sobre carrera profesional que había sido aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, así como por lo regulado en el Real Decreto 183/2008, de 21 de febrero, por el que se determinaban y clasificaban las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollaban determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, garantizándose el reconocimiento de las funciones de tutoría de la formación especializada para todo el territorio español.

De ahí que, según la Subsecretaría del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo no estaba entre las prioridades del ministerio el desarrollo del citado artículo 43 de la Ley 16/2003.

Frente a ello, aun respetando la facultad de la Administración en el ámbito de su capacidad de organización de fijar las prioridades de su actuación y, en último término, de la

propia acción de gobierno, dado que la ausencia de dicho desarrollo había sido el objeto de la iniciación de la investigación de oficio, el Defensor del Pueblo tuvo que insistir en señalar la conveniencia de que se llevasen a cabo las actuaciones que permitiesen la elaboración de la norma de desarrollo prevista en el artículo 43, de la expresada Ley 16/2003, actuación que no debería dilatarse más allá de lo razonable, ya que en dicha norma confluía la configuración y garantía última de los principios de libre circulación en el conjunto del Sistema Nacional de Salud y de planificación eficiente de las necesidades de recursos y de la periodicidad en la programación de las convocatorias, como parte integrante del ordenamiento de este régimen de personal.

Las quejas que han seguido recibiéndose en los últimos cuatro años ponen de manifiesto el incumplimiento de las previsiones sobre la periodicidad de las convocatorias de concursos de traslados con las consiguientes dificultades del personal sanitario de cambiar de adscripción, lo que a su vez se traduce en disfunciones de los servicios para cubrir regularmente sus vacantes ante la inexistencia de convocatorias para ello. De ello se desprende que la conclusión a la que llegó en su día el entonces Ministerio de Sanidad y Consumo, según la cual la movilidad de este personal estaba suficientemente garantizada, no respondía a la realidad, quedando avalada la posición del Defensor del Pueblo, reflejada en el informe anual correspondiente a 2008.

La posición de esta Institución se ha visto reforzada, a su vez, por el contenido del Real Decreto-ley 16/2012, en cuyo capítulo V se contemplan una serie de medidas destinadas a corregir determinadas situaciones estructurales en relación con los recursos humanos, “verdaderos activos del Sistema Nacional de Salud” según se dice, entre ellas las que afectan al problema del que aquí se trata. Así, en su preámbulo se dice: “También resulta urgente garantizar la movilidad de los profesionales mediante la elaboración de un catálogo homogéneo de categorías profesionales donde se establezcan las necesarias equivalencias. Este catálogo permitirá que los profesionales puedan acceder a plazas vacantes de otros servicios de salud mejorando la calidad de la asistencia, ya que esas plazas no van a ser objeto de provisión reglada mediante la convocatoria de procesos selectivos puesto que la oferta de empleo público se encuentra congelada”.

Atendiendo a ello, el artículo 9 del real decreto-ley añade una nueva disposición adicional, la décima, a la citada Ley 16/2003, en la que, por lo que aquí interesa, se crea en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios que se integrará en el Sistema de Información Sanitaria del Sistema Nacional, con la finalidad “de facilitar la adecuada planificación de las necesidades de profesionales sanitarios del Estado y de coordinar las políticas de recursos humanos en el ámbito del Sistema Nacional de Salud”. Por otra parte, el artículo 10 modifica el artículo 15 de dicha ley, atribuyendo al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la aprobación de un catálogo homogéneo en el que se establezcan las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud, previéndose a esos efectos, que los distintos servicios de salud habrán de comunicar al Ministerio “las categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas categorías, con el fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1”.

Por todo cuanto antecede, al hilo de las últimas quejas recibidas sobre este tema, **el Defensor del Pueblo ha resuelto reabrir la investigación iniciada en su día,** y ha solicitado de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la remisión de un nuevo informe sobre el estado actual de la cuestión aquí planteada, y **sobre las previsiones existentes para hacer realmente efectivo el derecho a la movilidad voluntaria del personal estatutario de los servicios de salud,** especialmente en lo relativo al desarrollo de las previsiones legales a que se ha hecho mención (12021869, 12037636 y 12246538).

Siguiendo en el ámbito del personal estatutario sanitario, hay que decir que, además de las restricciones respecto a la movilidad entre las distintas comunidades autónomas a que se ha aludido hasta aquí, también se ha observado el incumplimiento de las previsiones sobre la periodicidad de las convocatorias de concursos de traslados de orden interno.

Este fue el caso planteado en dos quejas tramitadas ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en las que se ponía de manifiesto la carencia de concursos de traslados desde hacía más de seis años en la categoría profesional de Celador.

Sobre el particular, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, tras reconocer que el personal estatutario fijo del Sistema Nacional de Salud tiene derecho a la movilidad voluntaria conforme al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, alegaba que la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid, dejaba sin efecto en dicho ámbito el artículo 16.1 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, el cual establecía la obligación de convocar concurso de traslados previa o simultáneamente al desarrollo de un proceso de selección. Según ello, la provisión de plazas de personal estatutario por los sistemas de selección de personal, de promoción interna y de movilidad, podría llevarse a cabo mediante convocatorias de forma independiente, cuando las necesidades organizativas así lo demandasen.

Por otra parte, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid señalaba que el artículo 37 del Estatuto Marco no establece un período determinado en el que forzosamente haya de realizarse una convocatoria de movilidad voluntaria, sino que habla textualmente de “carácter periódico y preferentemente cada dos años”, por lo que entendía que la Administración está facultada para realizar las convocatorias de movilidad voluntaria y de procesos selectivos de concurso-oposición, de forma independiente, así como para incluir en dichas convocatorias las plazas adecuadas en función de sus necesidades organizativas. No obstante, añadía que el Servicio Madrileño de Salud suele realizar la convocatoria de los concursos de traslados de forma previa o simultánea al desarrollo de los procesos de selección, como así ha sido con algunas de las categorías cuyos procesos selectivos fueron convocados incluso con posterioridad a la Ley 4/2006: Médico de Familia, Médico Pediatra, Diplomado Sanitario/Enfermera y Auxiliar de Enfermería.

Con estos antecedentes, centrándose en la categoría profesional a la que se refería la queja, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid informaba de que desde la creación del Servicio Madrileño de Salud se habían convocado dos concursos de traslados para Celadores, el primero por Resolución de 2 de noviembre de 2004, y el segundo por Resolución de 30 de enero de 2006, vinculados a las Ofertas Públicas de Empleo de los ejercicios 2003-2004 y 2005 respectivamente, sin que posteriormente se hubiere llevado a cabo ninguna otra convocatoria de proceso selectivo, ni de acceso, ni de concurso de traslados para dicha categoría, al parecer por estar pendiente de un análisis detallado de las necesidades asistenciales de la población y su reparto en las distintas instituciones sanitarias, tras el cual, la Comunidad de Madrid podría afrontar las actuaciones precisas para atender los derechos de movilidad de los profesionales sanitarios, así como para garantizar los niveles óptimos de calidad asistencial (12007366 y 12007508).

La movilidad voluntaria del personal estatutario sanitario también se ve dificultada por la excesiva tardanza en la resolución de los correspondientes procesos, como se planteaba en la queja recibida contra el Servicio Cántabro de Salud, en cuya tramitación se pudo comprobar que un concurso-oposición a la categoría profesional de celador correspondiente a la oferta de empleo público de 2007, cuya ejecución comenzó en el año 2009, seguía sin una resolución definitiva en la que se nombrase a los aprobados, entre los que, al parecer, se encontraría el promotor de la queja.

Sobre este asunto, la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria nos comunicó que el Decreto 41/2007, de 20 de marzo, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público de Personal Estatutario de Instituciones Sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, preveía la convocatoria de 54 procesos selectivos mediante el sistema de concurso-oposición, para el acceso a diferentes categorías estatutarias, de los que 47 habrían sido ya resueltos, estando los otros 7 en fase de concurso, una vez concluida la de oposición.

En el informe recibido, se aludía a la importante gestión inherente al desarrollo de tal oferta, la más numerosa de la comunidad autónoma desde que fueron asumidas las competencias sanitarias de la Seguridad Social, según se decía, como lo pondría de relieve el dato relativo al número de solicitudes presentadas: 26.776 en total para todas las categorías, habiéndose presentado a los ejercicios de la fase de oposición 12.773 aspirantes, y de estos, 2.638 a la categoría de Celador.

En este sentido, se decía que la ejecución de la oferta se fue realizando progresivamente, dados los limitados recursos para gestionar la misma, comenzando por las categorías de personal sanitario, y posteriormente por las de gestión y servicios, y por lo que se refiere en concreto a la categoría de Celador, la convocatoria con las bases del proceso para la cobertura de 162 plazas fue publicada el 25 de septiembre de 2009, habiéndose nombrado al tribunal correspondiente por resolución de fecha 10 de mayo de 2011, quien en ejercicio de sus funciones, y tras la celebración el 11 de junio de 2011 del único ejercicio eliminatorio de la fase de oposición, procedió a la revisión de 472 alegaciones presentadas por los interesados publicándose la relación definitiva de aspirantes que superaron la fase de oposición en fecha de 8 de septiembre de 2011.

Con estos antecedentes, la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria comunicó que se encontraba en tramitación la segunda fase del proceso, consistente en la baremación del concurso a los 2.033 aspirantes que habían accedido a la misma. Así, con fecha 26 de enero de 2012, una vez baremados los méritos presentados (experiencia profesional y actividad discente) por los aspirantes que superaron la fase de oposición, fueron publicados los resultados provisionales del concurso, habiéndose presentado 162 alegaciones que fueron resueltas por el tribunal. Los resultados definitivos de la fase de concurso y la relación definitiva de aprobados del proceso selectivo fueron publicados el 5 de julio de 2012. Como conclusión, el informe recibido finalizaba reiterando que la excesiva duración del proceso se debía al elevado número, tanto de categorías convocadas, como de aspirantes presentados a la Oferta de Empleo Público de Personal Estatutario de Instituciones Sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la vista de lo cual se decidió dejar en este informe debida nota de tan anómala tardanza en la resolución del proceso selectivo en cuestión (11010209).

El marco normativo que rige la provisión de puestos de trabajo en la Dirección General de la Policía se basa en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece que **los poderes públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,** de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

La norma de directa e inmediata aplicación del citado mandato es el Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo de la Dirección General de la Policía. De conformidad con su artículo 2, apartado 1, los procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo, a desempeñar por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se regirán por la convocatoria respectiva, que se ajustará en todo caso a lo dispuesto en ese reglamento, en la relación de puestos de trabajo, y en las demás

disposiciones que resulten aplicables. Las convocatorias expresarán el procedimiento de provisión, denominación, nivel, complemento específico, sede de los puestos, escala y categoría a que correspondan, el baremo y puntuación mínima exigida, en su caso, y los requisitos para el desempeño de cada uno de ellos.

Por lo que se refiere a los **concursos generales de méritos,** la citada norma reglamentaria obliga a que la Dirección General de la Policía los convoque de acuerdo con lo previsto en el catálogo de puestos de trabajo del Cuerpo Nacional de Policía. De lo anterior se desprende que el contenido del artículo 2.1, párrafo segundo, del mencionado cuerpo legal, es un requisito obligatorio y común a las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, cualquiera que sea su procedimiento, ya sea concurso general de méritos, concurso específico o libre designación.

Sin embargo, a pesar de las previsiones legales, **las convocatorias de concursos generales de méritos en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía mencionan únicamente una plantilla de una determinada ciudad o unidad** y el número de vacantes que se convocan respecto de esa plantilla, pero no los puestos de trabajo concretos, lo que impide a los funcionarios policiales el libre ejercicio del derecho a solicitar cuantos puestos de trabajo se convoquen en el concurso general donde muestren interés de participar. La Dirección General de la Policía no respeta el mandato normativo citado que constituye el límite infranqueable en el ejercicio por esa Administración de sus competencias de autoorganización en la gestión de personal.

La Administración goza en materia organizativa de un amplio poder discrecional que le permite configurar las unidades y servicios de que está dotada y, en especial, los puestos de trabajo sobre los que se organiza, todo ello dirigido al cumplimiento del interés público (art. 103.1 de la Constitución española), pero el margen de apreciación de la Administración en el ejercicio de la potestad organizatoria no es plenamente libre y debe someterse a ciertos límites, como el cumplimiento del interés general, manifestado en el principio de eficacia y eficiencia administrativa, o los derechos de los funcionarios públicos. Así, como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de mayo de 1980: «La potestad de la Administración no es omnímoda, sino que está condicionada en todo caso por la norma general imperativa del cumplimiento de sus fines, al servicio del bien común y del respeto al ordenamiento jurídico, ya que nunca es permitido, y menos en el terreno del Derecho, confundir la discrecionalidad con lo arbitrario y, para ello, esta jurisdicción, al enjuiciar actos dictados en ejercicio de la facultad administrativa calificada de discrecionalidad, no debe detenerse en la periferia de dichos actos, entendiendo por tal las cuestiones relativas a la competencia y procedimiento, sino que, como se dijo por esta sala en la Sentencia de 28 mayo 1979, hay que adentrarse en la entraña de dichos actos, “penetrando en la forma de ejercitarse la discrecionalidad, a través del control de los hechos sobre los que se mueve”, así como también “sobre su uso proporcionado y racional”».

Esta Institución indicó a la Dirección General de la Policía que en los funcionarios participantes en un concurso general de méritos no prima sólo el componente retributivo para la elección de un puesto concreto, sino que pueden primar otros intereses de carácter personal o privado, por lo que, al convocar plantillas y no puestos del catálogo concretos, se está impidiendo a los funcionarios el libre ejercicio del derecho a solicitar cuantos puestos de trabajo se convoquen en el concurso general donde muestren interés de participar, como establece el artículo 18 del citado Real Decreto 997/1989, debiendo resaltarse, a pesar de su evidencia, que no todos los puestos son iguales aunque vayan a ser cubiertos por una determinada categoría de funcionarios, pues estos no van a desempeñar ni siquiera las mismas funciones dado que hay distintas divisiones, unidades y brigadas todas con funciones y competencias específicas y cada una de ellas sede de unos determinados puestos de trabajo.

El no poder elegir el puesto concreto del catálogo puede también ocasionar una pérdida de baremo a los funcionarios policiales al ocupar, de forma ajena a su voluntad, un determinado puesto que otorga un baremo inferior a otros, de acuerdo con las premisas de la Orden del Ministerio del Interior de 5 de octubre de 1989, por la que se establece el baremo de méritos para la provisión de puestos de trabajo por el procedimiento del concurso general de méritos en el Cuerpo Nacional de Policía, perjuicio que se evidenciaría en los posteriores procedimientos de provisión en los que tuviesen intención de participar.

Por ello, **esta Institución ha recomendado que se dicten las instrucciones oportunas y se habilitasen los medios necesarios para que en todas las convocatorias de provisión de puestos de trabajo por concurso general de méritos se cumplan las previsiones establecidas en el Real Decreto 997/1989, de 28 de julio,** señalando de manera precisa y clara los puestos de catálogo que se convocan conforme se definen en el catálogo de puestos de trabajo del Cuerpo Nacional de Policía, indicándose la denominación, nivel, complemento específico, sede de los puestos, escala y categoría a que correspondan, el baremo y puntuación mínima exigida, en su caso, y los requisitos para el desempeño de cada uno de ellos, a efectos de garantizar la objetividad e imparcialidad en el procedimiento de provisión de puestos de trabajo por concurso general. La citada recomendación ha sido aceptada (11024552).

16.3. RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

A través del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, se adoptaron ya medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, entre ellas diversas disposiciones para reducir la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales, lo que conllevó una disminución de las retribuciones de los empleados públicos equivalente y según ciertos criterios de progresividad, dejando sin efecto el acuerdo alcanzado entre Gobierno y Sindicatos para la Función Pública para el período 2010-2012. Al propio tiempo, **las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado han impuesto la congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público, entre otras medidas restrictivas.** Por su parte, las Comunidades Autónomas han adoptado presupuestos y decisiones normativas cuya finalidad declarada es el control del gasto público y la contención del déficit, y que implican la congelación o minoración de las retribuciones de los empleados públicos.

Los recortes retributivos para el personal del sector público continuaron con la publicación, el 31 de diciembre de 2011, del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en cuyo artículo 2 se determina que las retribuciones no podrían experimentar durante 2012 ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2012 no habría incremento en las retribuciones ni en la masa salarial establecidas en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

A lo largo de los últimos meses del año se recibieron decenas de miles de escritos solicitando del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el **Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad,** de lo que se da cuenta detalladamente en el apartado correspondiente de este informe. La práctica totalidad de estos escritos, además de cuestionar otros contenidos del real decreto-ley, muestran su **desacuerdo con la supresión de la paga extraordinaria así como de la paga adicional de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, del mes de diciembre de 2012,** fundamentando su queja en argumentaciones diversas, relativas a la desigualdad de trato entre los empleados públicos y los del sector privado y al carácter expropiatorio de la medida en tanto en cuanto en el momento de publicación del real decreto-ley ya se habría devengado total o parcialmente esta retribución.

Al respecto no pudo dejar de observarse, como hacen muchos de los escritos recibidos, que el Real Decreto-ley 20/2012 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 14 de julio de 2012, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, lo que plantea alguna duda respecto a si en esa fecha alguno de los derechos económicos afectados eran tales por haberse ya consolidado o si eran meras expectativas no susceptibles de ser tomadas en consideración. La indudable naturaleza salarial de las pagas o gratificaciones extraordinarias, tanto en el ámbito del Derecho laboral (art. 31 del Estatuto de los Trabajadores) como en el ámbito de la Función Pública (art. 22 del Estatuto Básico del Empleado Público), ha llevado a la jurisprudencia a concluir que responden al trabajo efectivamente realizado durante el período al que las mismas hagan referencia y que se devengan día a día, pudiendo variar el período de cómputo de las mismas, ya sea anual o semestral, sin que ello altere la naturaleza propia de estas pagas o gratificaciones extraordinarias.

En el presente caso, el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, si bien con carácter excepcional, suprime la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre para el personal del sector público, decisión normativa que entró en vigor el día 15 de julio de 2012 cuando, ya sea en cómputo semestral o anual, el personal afectado había prestado parte de los servicios que retribuye dicha paga.

Por otra parte, en el número 4 del artículo 2 del real decreto-ley, se dispone que las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico, o pagas adicionales equivalentes, habrán de destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Sin embargo, la inconcreción del precepto no permite deducir si las cantidades a ingresar serán las correspondientes a la paga extraordinaria de cada afectado por su supresión y en su favor, lo que convertiría la supresión en una mera suspensión temporal, o si, más genéricamente, lo previsto es destinar la cuantía global ahorrada con la supresión a esas aportaciones, aunque sin correspondencia con las detracciones realizadas a cada empleado público.

Las dudas que suscita la regulación contenida en el real decreto-ley y que antes han quedado expresadas, llevaron a considerar que el cumplimiento riguroso de la norma podía provocar situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos, lo que autorizó a esta Institución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de su Ley Orgánica reguladora, a sugerir su modificación. Por todo ello, **se recomendó a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas que se interpretasen las previsiones del real decreto-ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida, y que se concretase el destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria o equivalente en ejercicios futuros** habilitando fórmulas adicionales a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, de modo que puedan beneficiarse de tales retornos la totalidad de empleados públicos afectados por la medida.

En la respuesta recibida a estas recomendaciones, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se limita a la aseveración de que, suprimidas la paga extraordinaria y paga adicional, con efectos de 15 de julio y para 2012, quedaron derogadas las normas referidas al sistema de devengo de las mismas. Ello, sin embargo, no da respuesta a los fundamentos de la primera de las recomendaciones formuladas que hace referencia precisamente al período de tiempo en el que se ha prestado servicio efectivo, sea desde principio de año o desde el primer día de junio hasta el 15 de julio en que la derogación se produjo en el que sí estaban vigentes las normas relativas al devengo de dichas pagas.

Como esta Institución ponía de manifiesto en su argumentación, la indudable naturaleza salarial de estas pagas obliga a entender que responden al trabajo efectivamente realizado, por lo que de acuerdo con las normas vigentes en el momento en el que este se lleva a cabo, y con la doctrina constitucional sobre lo que para los empleados públicos son derechos adquiribles y lo que son meras expectativas de derecho, debiera conducir a una solución diferente de la alcanzada por la Secretaría de Estado, procediéndose al reconocimiento y abono de la parte de esa retribución salarial hasta la fecha en la que se declaró su supresión y quedaron derogadas las normas de devengo.

Tampoco se atendió la segunda de las recomendaciones formuladas cuyo fundamento principal, aunque no único, buscaba superar la más que previsible desigualdad que se producirá en su momento entre los empleados públicos que disponen de planes de pensiones o contratos de seguro colectivos que incluyan la contingencia de jubilación y los que no disponen de ellos, dado que a ambos colectivos se les ha suprimido la paga extra o adicional y deben disponer de una expectativa similar cuando se concrete el destino de las cantidades derivadas de dicha supresión. Nada se dice de ello, y tanto la inconcreción de la norma como el problema descrito se mantienen en los mismos términos que justificaron la recomendación rechazada.

Corresponde, pues, poner de manifiesto aquí este asunto ya que serán las futuras leyes de presupuestos, que las Cámaras destinatarias de este informe han de aprobar, las que determinen el destino y la distribución concreta de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria. Será entonces el momento de poner en práctica la recomendación de esta Institución incorporando a las normas presupuestarias las previsiones adecuadas para asegurar la distribución equitativa de dichas cantidades.

16.4. CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Los Reales Decretos-ley 20/2011, de 30 de diciembre y 20/2012, de 13 de julio, contenían, además de los recortes en las retribuciones, otras medidas que afectan a las condiciones laborales de los empleados públicos. Así, por ejemplo, **se modifica el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, referido a la negociación colectiva,** representación y participación del personal laboral, incluyendo un párrafo sobre los pactos y acuerdos que pueden suspenderse excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, equiparándolos en este aspecto a las previsiones contenidas en el artículo 38.10 de dicho Estatuto Básico para los funcionarios públicos.

La equiparación en lo que resulta posible del régimen jurídico de los distintos colectivos de empleados públicos y la progresiva equiparación de sus derechos y obligaciones en tanto responda al interés general y esté debidamente justificado no resulta cuestionable. Pero que esta aproximación se produzca en los aspectos restrictivos de los derechos de algunos colectivos y no en los que les benefician, ya plantea más dudas.

Hasta el presente quienes accedían al empleo público mediante fórmulas de contratación laboral indefinida y tras procesos selectivos regidos por los principios de igualdad, mérito, capacidad, así como el de publicidad, podían presumir de una previsible estabilidad en el empleo similar a la disfrutada por quienes ostentan la condición de funcionarios de carrera. Sin embargo, a partir de la reforma operada por la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la situación es bien distinta. **Ha entrado en juego el despido objetivo por causas económicas en el ámbito de las administraciones públicas, considerándose que tales causas se dan cuando se produzca "una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes",** siendo persistente la que se produce "durante tres trimestres consecutivos", con lo que queda en manos de quien asigna los presupuestos colocar

al personal laboral de las administraciones públicas en la situación de despido. Como cabe suponer, han sido numerosas las quejas recibidas al respecto, incluidas numerosas peticiones de recurso de inconstitucionalidad contra las normas citadas de cuya resolución y los motivos por los que no se interpuso se da cuenta en otro apartado de este informe. Ello no obstante, se hace mención aquí de este asunto por cuanto será preciso seguir con atención las decisiones presupuestarias que a partir de ahora se adopten por las graves repercusiones que estas puedan tener para el empleo público.

Otro aspecto que ha motivado un elevado número de quejas de empleados del sector público se refiere a las previsiones contenidas en el tantas veces citado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, referentes a los permisos por **días particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza**, que han sido reducidos. También **han sido suspendidos los acuerdos, pactos y convenios, para el personal funcionario y laboral, que no se ajusten a lo previsto en el artículo 8 de la norma antes citada.** En opinión de los comparecientes, la justificación que se ofrece en la exposición de motivos de esta norma, la racionalización del gasto público de personal, no es ajustada a la realidad, pues la Administración no efectúa contrataciones adicionales para suplir las ausencias de los funcionarios en sus días de libre disposición o los que disfrutaban por antigüedad. Además, la mayoría de estos días de libre disposición o por antigüedad se ofrecieron a los empleados públicos al no poder incrementar sus salarios en determinados momentos.

En este sentido, hay que recordar que esta Institución no ha encontrado motivos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad que han solicitado los comparecientes, pero ello no debe hacer perder de vista de cara al futuro la merma de derechos que el empleo público soporta y del que deberá resarcírsele cuando la situación lo permita.

También se debe mencionar el criterio de la Dirección General de la Función Pública, y concretamente de la División de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos para la **concesión del permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave** que parte de una interpretación literal y restrictiva del artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público, a tenor de la cual se diferencian dos supuestos para la concesión del permiso previsto en el precepto ya mencionado. Por una parte, en el supuesto de que el causante del permiso, es decir, el menor afectado por una enfermedad grave, lo sea por cáncer, no se requiere más que la acreditación de dicha circunstancia mediante informe del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente, otorgándose el permiso tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado en el domicilio posterior al ingreso hospitalario. Por otro lado, en el supuesto de que la enfermedad grave padecida no fuese cáncer, una vez acreditada su existencia del mismo modo que en el anterior supuesto, el permiso únicamente se concede para el período de ingreso hospitalario de larga duración debido a la enfermedad y siempre y cuando el menor precise un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor, lo que también deberá constar en el informe médico correspondiente, pero no para el período de atención domiciliaria posterior aunque persistan esas necesidades de cuidados.

Los criterios mencionados se extraen de la literalidad del precepto en el que el legislador, al reconocer el derecho para el supuesto de cualquier enfermedad grave que no sea cáncer lo condiciona al requisito de que tal enfermedad “implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente”. Entiende la unidad ya citada de la Dirección General de la Función Pública que del tenor literal del precepto debe extraerse la consecuencia de la simultaneidad de ambas circunstancias para que proceda la concesión del permiso previsto en el repetidamente citado artículo 49.e), a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del régimen general de la Seguridad Social -y este es el contraste llamativo- donde la norma rectora es el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, en el que de manera expresa se advierte (art. 2.1) que “se considerará asimismo como ingreso

hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento médico o el cuidado del menor en el domicilio tras el diagnóstico y hospitalización por la enfermedad grave".

Para justificar la diferencia de trato que se da a quienes se rigen por lo establecido en el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público y a quienes se rigen por el real decreto citado, se mencionan diversos argumentos que van desde la inexistencia del previsto desarrollo reglamentario en el que se incluyan las precisiones que se consideren pertinentes para aproximar los distintos regímenes; a la diferente naturaleza del derecho, consistente en el caso de los funcionarios públicos en un permiso retribuido y en el caso de los trabajadores regidos por el Real Decreto 1148/2011 en un subsidio económico; hasta, y ello es lo fundamental, la distinción entre el régimen laboral y el estatutario que autoriza a establecer para supuestos de hecho similares, o incluso idénticos, regímenes jurídicos distintos en los que se prevean derechos de diferente alcance y contenido.

Esta Institución no ignora la abundante doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a la naturaleza y carácter estatutario de la Función Pública y las diferencias sustanciales que existen entre ésta y su régimen jurídico y el que corresponde a las relaciones laborales regidas por el derecho social. Sin duda, las diferencias entre ambos regímenes autorizan a establecer diferencias en el trato que la norma proporciona a sus destinatarios desde la perspectiva del principio de igualdad e incluso entre los distintos colectivos integrantes de la función pública siempre y cuando las diferencias de trato previstas tengan una justificación objetiva, razonable y proporcionada en relación con el fin que se pretenda alcanzar.

Ahora bien, en el caso aquí tratado **la diferencia que la Dirección General de la Función Pública extrae de la redacción literal de ambas normas no guarda conexión directa alguna con la diferencia de régimen jurídico de los colectivos regidos por el derecho laboral o por las normas estatutarias propias de la función pública,** ni con la diferente naturaleza jurídica de la prestación en que consiste el derecho -permiso retribuido en un caso y subsidio económico en otro- lo que resulta evidente cuando se analiza la idéntica finalidad de ambas regulaciones que no es otra que posibilitar la atención por parte del progenitor o progenitores del menor que sufre cáncer u otra enfermedad grave que requiera ingreso hospitalario prolongado y atención continuada y permanente. Es la atención al menor, el cuidado de su salud, el apoyo de sus progenitores en el transcurso de la patología grave que padezca, lo que ha llevado al legislador a arbitrar un mecanismo que haga posible esa atención y ese cuidado, sin que la naturaleza de la relación jurídica estatutaria o laboral deba tener más consecuencias que las relativas al diferente mecanismo concreto a través del cual se pretende la satisfacción del interés del menor enfermo cuyos progenitores trabajan.

Esta situación de la que se ha tenido constancia por la tramitación de varios asuntos ha dado lugar al inicio de actuaciones ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas con una doble finalidad. En primer lugar, reexaminar el criterio interpretativo que ha venido sosteniendo la Dirección General de la Función Pública para ajustarlo a principios de igualdad, justicia y equidad que impidan diferencias de trato difícilmente justificables entre unos colectivos de empleados públicos y otros. En segundo lugar, para que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario que precisa el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público siguiendo las pautas ya establecidas en el Real Decreto 1148/2011 y concretando los supuestos en los que la atención en domicilio deba ser considerada como continuación del ingreso hospitalario prolongado en supuestos de enfermedad grave (11022204 y 11023958).

En lo que se refiere a las **condiciones de prestación del servicio de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,** cabe indicar que en 2012 se actuó de oficio ante el instituto armado en relación con la falta de medios personales en el cuartel de la Guardia Civil de Cartagena, lo que, a juicio de esta Institución, no solo perjudicaba a los guardias civiles allí destinados sino también a los ciudadanos, que podían ver mermada su propia seguridad. La Dirección General de la Guardia Civil informó de que esta situación tuvo un carácter muy

puntual producida al coincidir el disfrute del período vacacional por algunos agentes con ausencias por situaciones de baja médica de otros componentes destinados en el acuartelamiento (12001087).

Igualmente se iniciaron actuaciones de oficio ante la Dirección General de la Guardia Civil al conocer que en una unidad se había difundido una circular interna en la que interesaba conocer si había personal en la misma con conocimientos teórico-prácticos en peluquería, pues esta Institución no alcanza a comprender el objetivo y finalidad pretendida con estos sondeos, que nada tienen que ver ni con el servicio ni con las funciones que los miembros del instituto armado tienen encomendadas por la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, del Régimen de Personal de la Guardia Civil. En su respuesta, la Dirección General de la Guardia Civil señaló que el incidente descrito no tuvo ningún efecto posterior, indicando que en el ámbito general del instituto armado no se ha dispuesto ningún sondeo de habilidades personales al margen de las estrictamente profesionales propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (12004065).

En relación con los **miembros de las Fuerzas Armadas** esta Institución ha manifestado ante la Administración militar, y, en concreto, ante la Inspección General de Sanidad, que de acuerdo con los principios de eficacia, seguridad jurídica y transparencia que deben regir las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos establecidos en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se dicten las instrucciones oportunas para que las notificaciones de las citaciones para pasar reconocimiento médico se cursen con las suficientes garantías para que se tenga constancia de que, efectivamente, se han efectuado, pues a través de las quejas recibidas se ha observado que la consecuencia de que estas notificaciones no sean cursadas con acuse de recibo implica que el órgano pericial considere como no presentado al militar afectado, lo cual impide que la junta médica correspondiente se pronuncie y, con ello, que se pueda determinar a los efectos que correspondieran la iniciación del oportuno expediente de determinación de aptitud psicofísica. Como resultado de estas actuaciones, la Subsecretaría de Defensa cursó oficio a la Inspección General de Sanidad para que las citaciones para reconocimiento médico se realicen de modo que se tenga constancia de su efectiva recepción por parte del interesado (10001151).

16.5. PENSIONES Y PRESTACIONES

La **prestación económica en la situación de incapacidad temporal** del personal al servicio de las administraciones públicas, organismos y entidades dependientes y órganos constitucionales ha sido alterada por las previsiones contenidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que hemos venido analizando a lo largo de este capítulo del informe.

Tal como se describe en la exposición de motivos de la norma, se modifica el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las administraciones públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal. Así, cada Administración Pública determinará, respecto del personal a su servicio, **los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal.** En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, **durante los tres primeros días,** tanto para el personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social como para el personal laboral, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer **no podrá superar el cincuenta por ciento** de las retribuciones. Asimismo, desde el cuarto día de la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes y hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el setenta y cinco por

ciento de las retribuciones. En estos mismos términos se modula la plenitud retributiva de la prestación económica del personal integrado en el Régimen de Funcionarios Civiles del Estado y el personal integrado en el régimen especial de seguridad social de las fuerzas armadas, en caso de incapacidad temporal.

Parece claro que una de las finalidades de la norma -así se dice en el preámbulo de la misma- es frenar el absentismo laboral que en algunos ámbitos del empleo público venía produciéndose. Tal finalidad es sin duda legítima, aunque suscita dudas el medio elegido para obtenerla. **El empleado público que por razones justificadas (enfermedad, accidente o cualesquiera otras) no puede acudir a su puesto de trabajo se ve penalizado con una merma considerable de sus retribuciones** que afecta por igual a estos supuestos y a los que carecen de justificación para faltar al trabajo. Obviamente la situación no es la misma y sobre estos últimos deben arbitrarse medidas de control severas y rigurosas, y para aquellos aplicar con suficiente flexibilidad la previsión contenida en el número 5 del citado artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012, que autoriza a las administraciones públicas a determinar los supuestos en que puede establecerse un complemento hasta alcanzar el cien por cien de las retribuciones.

Es necesario señalar que la **negativa de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado** (en adelante, Muface) **a hacerse cargo de determinados tratamientos o del importe de los gastos originados, en casos en los que el mutualista entiende que son de urgencia vital,** centran un buen número de las quejas recibidas en el período al que se refiere este informe. Las investigaciones iniciadas reflejan el criterio restrictivo de la mutualidad a la hora de reintegrar los gastos originados en centros públicos, y en algunos casos no concertados, en supuestos de urgencias en los que el interesado no es capaz de apreciar si realmente la urgencia es vital, pues no tiene conocimientos suficientes para ello. A esto se une que, al contactar con el servicio de urgencias, es frecuente que deriven al enfermo a un centro público de salud, pues no siempre, en esos momentos, se llama al teléfono especial de emergencias de Muface.

Estos problemas se producen porque las entidades concertadas con la mutualidad para prestar servicio a los mutualistas modifican sus propios conciertos internos con los centros sanitarios, y el mutualista, en situación de emergencia o, si se encuentra en una localidad diferente a su domicilio habitual, desconoce a qué centro debe dirigirse para poder recibir asistencia sanitaria. Esta situación provoca también la interrupción de tratamientos de larga duración que los mutualistas están recibiendo en determinados centros sanitarios, ya que al cambiar el concierto de las entidades colaboradoras de Muface deben continuar en otros centros hospitalarios, lo que en determinados casos produce al enfermo molestias que sería posible evitar (12004875, 12007523 y otras).

El hecho de que las notificaciones de las altas, bajas u otras variaciones de las situaciones que puedan producirse en relación con la cobertura otorgada por el régimen especial de la seguridad social de las Fuerzas Armadas a sus beneficiarios, condición que se define en el artículo 52 del Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se hagan exclusivamente a los titulares causantes del derecho, como se desprende de la Instrucción 4B0/03899/2009, de 3 de marzo, sobre el campo de aplicación del régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y régimen de afiliación al ISFAS, puede dar lugar a situaciones en las que la insuficiente comunicación entre titulares y beneficiarios impida a estos últimos conocer las vicisitudes que se produzcan en relación con el régimen de cobertura que tienen otorgado.

Por ello, **esta Institución recomendó al** ISFAS **que se adoptasen las medidas oportunas para que se notificaran directamente también a los beneficiarios las variaciones que pudieran producirse en la cobertura que tuviesen otorgada a través de este régimen especial,** y así poder tener un conocimiento directo de las mismas, sin tener que

depender necesariamente de que el titular causante del derecho voluntariamente se las comunicara. **La citada recomendación ha sido aceptada a excepción de los beneficiarios menores de edad.**

Asimismo el Defensor del Pueblo recordó a ese organismo que se impartieran las instrucciones oportunas para que, entre sus órganos dependientes y servicios, se adoptasen las necesarias medidas de coordinación para el ejercicio de su actividad, que eviten que el deficiente intercambio de información entre ellos impida a sus titulares y beneficiarios conocer y obtener con certeza los beneficios de los que pueden ser acreedores (11019683).

17. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Un año más **el elemento común de las quejas sobre procedimientos administrativos es la lentitud en las decisiones.**

Las administraciones no respetan los plazos previstos en la normativa para la tramitación y resolución de los procedimientos, situación que se agrava por su mayor dilación cuando estos tienen contenido económico.

La escasez de recursos provoca la dilación de la finalización de los procedimientos expropiatorios, de responsabilidad patrimonial, de contratación, subvencional, etc., lo que impone una carga más que deben soportar ciudadanos y empresas.

La falta de coordinación entre administraciones públicas ha sido también durante 2012 puesta de relieve en algunos procedimientos que las administraciones tienen que resolver, pues la fata de entendimiento entre ellas no debe perjudicar a los ciudadanos a quienes deben servir.

17.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PATRIMONIAL

La responsabilidad patrimonial de la Administración contemplada en el artículo 106 de la Constitución española y desarrollada en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, **se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado,** en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para deducirla que, como consecuencia directa de aquella actuación, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado que el particular no tiene el deber jurídico de soportar.

La demora en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial es uno de los problemas que con más frecuencia se plantean; circunstancia que resulta especialmente significativa en la tramitación de los expedientes en el ámbito sanitario, debido a la tardanza en remitir por el Servicio de Inspección de la Administración la documentación necesaria para la instrucción de estos procedimientos, tales como historia clínica, informe de funcionamiento del centro sanitario causante de la presunta lesión indemnizable, y el informe imparcial de un médico. Se pueden citar dos casos, aún no resueltos, que atañen a unas actuaciones médicas realizadas en el Hospital de La Plana, en Vila-real (Castelló/Castellón), y en el Hospital General de Valencia, cuyos procedimientos se iniciaron por la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana en fechas abril de 2012 y noviembre de 2011, respectivamente (12122142 y 12011035)[*].

La complejidad de la reclamación presentada por una ciudadana por los daños y perjuicios derivados de sufrir, el 2 de diciembre de 1994, un pinchazo con una aguja contaminada de sangre de una paciente portadora del virus de Hepatitis C, a quien estaba atendiendo en su condición de enfermera del Hospital General Calde de Lugo, ha sido la explicación ofrecida por la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia para excusar el incumplimiento de los plazos establecidos para resolver una reclamación que fue admitida en

[*] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

febrero de 2002, sin añadir precisión alguna que justifique tal dejación de responsabilidad. Se formuló un Recordatorio de Deberes Legales derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de dictar resolución expresa sobre la solicitud de la interesada, que ha sido aceptado, comprometiéndose la consejería a cumplir en todo momento con la legalidad. No obstante esta respuesta favorable, habida cuenta de la dilación en resolver dicho expediente, se ha solicitado a la Consejería de Sanidad información sobre la fase procedimental en la que se encuentra la tramitación de la reclamación y las previsiones para dictar resolución (12001254).

Por guardar alguna relación con los casos anteriormente citados, merece hacer alusión a una reclamación tramitada por el Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) por responsabilidad patrimonial derivada de los daños sufridos por el reclamante, al ser pisado por un caballo durante las fiestas de San Juan de 2010. Según informó el citado ayuntamiento, las vicisitudes en la tramitación del expediente, como consecuencia de las divergencias observadas en los informes de primera asistencia emitidos por Cruz Roja y el informe médico de alta de la intervención quirúrgica practicada en la Clínica Juaneda, obligó a solicitar nuevos informes con el fin de determinar el alcance de las posibles responsabilidades municipales, comunicando posteriormente que el expediente se encontraba en trámite de notificación de la propuesta de resolución. Tuvo que reiterarse la urgencia de finalizar un expediente iniciado hace casi tres años, y se está a la espera de que el Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca indique la resolución definitiva del expediente (11019837).

En el ámbito de la Administración autonómica se hizo referencia en el informe 2011 a una queja sobre la **exagerada demora en resolver,** por las especiales circunstancias que concurren en este supuesto. Se trata de una reclamación derivada de la muerte de una persona, producida en el incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz) el 7 de septiembre de 1992. Dicha reclamación fue presentada por un familiar del fallecido ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el 14 de enero de 2006, una vez finalizada la vía judicial. En su respuesta, tras haber mediado tres requerimientos, se decía únicamente que se estaba realizando todo el esfuerzo necesario para resolver el problema planteado por la interesada, esperando que el expediente se resolviese a la mayor brevedad. Se está a la espera de que la citada Administración comunique el estado de tramitación del expediente, las causas por las que aún no se ha resuelto y las previsiones para su conclusión definitiva (11013792).

La **lentitud en la tramitación** de estos procedimientos se puso también de manifiesto en un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado en noviembre de 2010 a raíz de la reclamación por daños en un vehículo al salir del IES Jándula, de Andújar (Jaén). La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía comunicó que la tramitación del citado expediente se llevaba a cabo conforme a las normas del Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, explicando que la tardanza en resolver obedece, básicamente, al elevado número de expedientes de responsabilidad patrimonial que se tramitan y resuelven anualmente y la necesaria limitación de recursos disponibles para ello, debido a la cantidad de materias atendidas. Ante esta situación, se han concluido las actuaciones iniciadas, siendo procedente dejar constancia en el presente informe (11022191).

17.2. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

La **ininteligibilidad de las resoluciones tributarias** junto con la **ausencia o insuficiencia de motivación de las mismas,** unida a la **falta o defectos en la práctica de las notificaciones de los diferentes actos procedimentales** y del **incumplimiento sistemático de los plazos para resolver,** así como la **ausencia de respuesta en los recursos o solicitudes de los contribuyentes** y sujetos de las diferentes obligaciones tributarias, agrupan

las quejas sobre procedimientos tributarios de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Se ha señalado en anteriores informes la especial gravedad que reviste la **ausencia de respuesta de la Administración,** o silencio administrativo, que impide al ciudadano conocer la posición de la Administración y, por tanto, acceder a una defensa informada en términos constitucionalmente admisibles. Esto es así hasta el punto de que en la norma básica del procedimiento administrativo, que actúa como normativa supletoria de la Ley General Tributaria, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las notificaciones se incardinan dentro del capítulo III, que regula la eficacia de los actos de la Administración. El conocimiento formal del acto es el punto de partida para el ejercicio de la defensa de los intereses propios, que no puede darse en ausencia de comunicación de la actuación administrativa, con independencia del carácter que la resolución revista.

En el caso de la **motivación,** es necesario recordar que aquellos actos que impongan una obligación tributaria, así como los resolutorios de recursos y reclamaciones deben ser necesariamente motivados de acuerdo con los artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución, artículo 54.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y artículos 103.3 y 215 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. La motivación debe ser más cuidadosa a medida que la discrecionalidad de la Administración aumenta, ya que es el único medio para que el ciudadano conozca las razones que originan y justifican el comportamiento administrativo. La misma debe ser, además, accesible para cualquier interesado de modo que le permita la puntual comprensión del contenido del acto y sus consecuencias para la defensa de sus derechos. La insuficiencia de la motivación supone un vicio del procedimiento que debe ser combatido por la Administración, especialmente cuando se imponen obligaciones patrimoniales o pecuniarias en la coyuntura actual.

Debido a que las **dificultades de tesorería de los ayuntamientos** se han agravado en el ejercicio 2012, se ha detectado un repunte en las vulneraciones procedimentales en vía ejecutiva según se ha señalado. Habiéndose realizado un estudio de las garantías que tanto la Constitución como la Ley General Tributaria, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, han previsto para que los ciudadanos puedan ejercitar efectivamente sus derechos (10012610, 12000418, 12005016, 12006091, 12255391, 12008374, 12000363, 12003509, 12005687, 12007259, 12008808, 12019194, 12022344, 12031641, 12037895, 12122332, 12120450, 12246970, 12004941, 12009812, 12002316, 12123629, entre otras).

17.3. TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

El **incumplimiento por parte de los Tribunales Económico-Administrativos de los plazos** previstos en los artículos 239 y 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, **para la resolución de las reclamaciones** económica-administrativas continúa siendo un motivo habitual de queja (12004906, 12002694, 12123275, 12012832, 12000257, 11015677, 11021300, entre otras).

Especialmente significativo es el **número de quejas recibidas en relación con el Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el que dicho plazo excede con carácter general los dos años** (12008112 y 12087350).

Se inició una **investigación con la Secretaría de Estado de Hacienda sobre las medidas previstas para reducir los plazos de resolución en el ámbito de los diferentes tribunales.** La Secretaría de Estado reconoció la necesidad de acometer una profunda actuación de modernización de los TEAR con el fin de incrementar su eficacia, dado que las dilaciones existentes perjudican los derechos e intereses de los ciudadanos. Está en marcha

un paquete de modificaciones normativas dirigidas a potenciar la utilización de los medios telemáticos y electrónicos, a simplificar el procedimiento y a lograr una reorganización estructural, y se está a la espera de la confirmación de la implantación de dichas medidas, así como su efectiva aplicación ya que, hasta el momento, las mejoras no han podido ser detectadas (10007601).

17.4. CATASTRO

La exposición de los problemas suscitados en relación con la Dirección General del Catastro y su gestión debe abordarse desde la dificultad de la materia cuyo origen está en el carácter híbrido de las labores que desarrolla. El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, armonizó la legislación catastral anterior y lo definió formalmente como un **registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales.** Esta información está al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria en los términos recogidos en el artículo 31 de la Constitución española, para lo que debe coordinarse con el resto de las administraciones públicas, así como con el Registro de la Propiedad.

Para poder desarrollar estas funciones, la descripción catastral de los bienes inmuebles recoge sus características físicas, económicas y jurídicas, y según el artículo 3 del citado texto legal comprende: la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal. El mismo artículo señala la **presunción de veracidad de los datos catastrales trasladando la carga de la prueba al ciudadano.**

De acuerdo con esta descripción, lo primero que se necesita es conocer la **definición jurídica de los diferentes tipos de suelo**, que se encuentra en la legislación urbanística, tanto la estatal, como norma básica, la de las comunidades autónomas y su normativa de desarrollo, en sus respectivos territorios, y los planeamientos municipales, que son los que establecen las características concretas y particulares de las parcelas. En relación con las titularidades y el régimen de atribución de derechos a los dueños de las parcelas, el Derecho civil tiene un protagonismo determinante y previo a la actuación administrativa, así como la fe pública que recoge el Registro de la Propiedad.

Para la delimitación de los bienes y la descripción de sus características físicas, es preciso acudir a materias más técnicas y al **desarrollo de las herramientas de representación gráfica,** desde la cartografía hasta la planimetría, así como los medios materiales que permiten almacenar y acceder a la misma en formatos físicos o virtuales.

Por último, la vertiente económica de la descripción se materializa en la **valoración de los bienes**, ya sea el suelo o las construcciones, y que depende e integra las dos características anteriores, ya que la calificación urbanística del bien y de su descripción física son los datos necesarios para asignar los módulos generales y la valoración individual.

Esta **complejidad en el origen de su regulación** propicia dificultades para el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a la Dirección General del Catastro en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, lo que también propicia un desarrollo normativo difícilmente abarcable para el ciudadano.

Una función primordial del Catastro es servir de padrón para figuras impositivas, atribuyendo titularidades a efectos fiscales, lo que constituye una de las principales fuentes de quejas. Algunas de las irregularidades denunciadas se han referido a la atribución de

titularidades erróneas, inscripciones a nombre de colindantes, inscripción de la totalidad de la finca a nombre de uno solo de los copropietarios, o las modificaciones de titularidad después de la aprobación de procedimientos de valoración colectiva o de renovación de zonas rústicas, o bien por el procedimiento de convergencia entre las diferentes bases de datos que recogen las fincas rústicas (Base del Instituto Geográfico Nacional, SIGPAC y Catastro). En relación directa con la titularidad, e integrando también la función de descripción física de los bienes, se han suscitado problemas en relación con la equivalencia de las parcelas, que es la coincidencia sobre la cartografía catastral de fincas antes y después de la renovación del catastro rústico. Esa delimitación, y la atribución de la superficie resultante, también han ocasionado denuncias por merma de superficie o desaparición de parcelas de la base de datos (0307330, 08000607, 09003975, 09007630, 09021709, 10000517, 10001891, 10017729, 10002355, 10029303, 10029238, 11010106, 11013340, 11012497, 11020242, 11021617, 11022488, 11023812, 12000239, 12001156, 12001347, 12002312, 12004976, 12005652, 12011665, 12011837, 12014112, 12022312, 12033026, 12036728, 12246989 y 12256392).

La descripción del bien inmueble que incluye la superficie, morfología y linderos de la parcela ha constituido la base de los problemas tanto en relación con parcelas rústicas como urbanas. En general, se alega un **incremento o disminución de la superficie en parcelas rústicas,** siendo habitual su desplazamiento en la cartografía y el cambio gráfico de los linderos de la finca, lo que repercute en la asignación de los metros de superficie, ocasionando enfrentamientos entre colindantes por las medidas de las fincas. En parcelas urbanas es común que se reciban quejas por un exceso de superficie, o por la calificación de los metros comunes de los edificios de forma errónea (07035177, 08006322, 09017646, 09020279, 10005501, 10014201, 10018163, 10034878, 11007045, 11008220, 11008363, 11015437, 11016583, 11017325, 11018933, 11019509, 11022455, 11022820, 11023791, 12006051, 12007492, 12008958, 12007862, 12025715, 12027448, 12106952, 12246520, 12266914, entre otras).

Respecto a las características económicas del bien que se inscribe, **la queja más común en 2012 se ha referido a la asignación de un valor desproporcionado en las actuales circunstancias y que no se corresponde con el 50 por ciento del valor de mercado**: la evolución negativa del sector inmobiliario deja al descubierto los problemas que genera el uso de un valor estático, como el catastral, en relación con la referencia a una magnitud inestable, como es el comportamiento del mercado. Muchas de esas quejas han aludido a la inidoneidad del estudio de mercado que exige la normativa catastral con anterioridad a la realización de las Ponencias de Valores y a la asignación del valor catastral individual. También al módulo M, que es el módulo básico que configura el valor y que es el mismo para todo el territorio. La conjunción de ambos factores ha incidido en un incremento de las quejas por estos motivos (08005152, 10017564, 10020375, 11007159, 11007756, 11009191, 11016723, 11017899, 11022478, 11022846, 12001338, 12005236, 12087195, 12106988, 12124525, 12246919, 12256461, entre otras muchas).

Se han recibido varias quejas de un mismo municipio, e igualmente quejas que han trasladado los propios alcaldes por considerar que **los valores asignados al municipio no cumplían con los parámetros señalados.** Algunas ponencias han sido anuladas por los tribunales, pero sus efectos solamente han alcanzado a quienes se han personado en los procedimientos, lo que también ha sido objeto de denuncia por parte de los ciudadanos de las localidades afectadas. Ejemplos más significativos y recientes se han dado en Pego (Alacant/Alicante); Jerez de la Frontera (Cádiz); Benissa (Alacant/Alicante); Cunit (Tarragona); Canet de Mar (Barcelona); Illescas (Toledo); San Carlos de la Rápita (Tarragona); Madrid, Valdemoro (Madrid); Manresa (Barcelona); Móstoles (Madrid); Vinalesa (València/Valencia); Medina del Campo (Valladolid); Zaragoza; Collado Villalba (Madrid), y Algeciras (Cádiz) (11019435, 11019445, 11019470, 10004639, 08021791, 11023394, 11020640, 06011612, 08000833, 08019599, 09021827, 10007018, 11022549, 12010674, 12005873, 12005878, 12005883, 12005898, 12007014, 11015226, 11022953, 12012521, 12218083, 12247338,

12276331, 11023084, 11023461, 12004293, 12007815, 12007824, 12007912, 12007913, 12007935, 12008168, 12008170, 12009604, 12008909, 12009171, 09022172, 12013612, 12013778, 12016134 y 12030503).

Se siguen observando **errores en la valoración de inmuebles calificados como "viviendas de protección oficial",** cuyo valor máximo de venta se establece administrativamente, ya que en algunas ponencias se califican estos inmuebles como viviendas libres, con el incremento del valor catastral consecuente, que supera con creces el citado límite. En ocasiones, la corrección de este error ha supuesto una laboriosa investigación, para que la Dirección General del Catastro reconozca que el error debe ser corregido desde que comenzó a desplegar efectos, cuestión que sigue siendo objeto de sugerencias a dicho organismo. En concreto, esta situación se ha dado en los municipios de Tres Cantos y Madrid, y en el de Almería, siendo que tanto Madrid como Almería tienen convenio de colaboración con la correspondiente Gerencia del Catastro, por lo que no se entiende esta falta de coordinación en la valoración (11013021, 12030700, 12037597, 12217670, 12247626, 12276331, 12246609, 12266854 y otras).

También se han detectado problemas en relación con los **valores asignados a municipios en el momento en que el mercado inmobiliario se encontraba en expansión.** Se aprobaron planeamientos municipales que modificaban la naturaleza del suelo rústico y lo incluían en polígonos que debían ser objeto de obras de urbanización. Transcurridos varios años desde la aprobación de este planeamiento, no han sido desarrolladas las actuaciones urbanísticas necesarias para que dicho suelo alcanzase el nuevo estatus, lo que ha motivado las quejas de los propietarios, que en muchas ocasiones explotan como agrícolas las parcelas calificadas como suelo urbano. En algunos casos Catastro y los municipios afectados han elaborado una ponencia parcial para revertir algunos polígonos a suelo rústico. Otros casos siguen en investigación, sin que haya voluntad de que los terrenos vuelvan a ser rústicos como pasa en Medina del Campo (Valladolid); Pájara (Fuerteventura); Cuevas del Becerro (Málaga); Pastrana y Sigüenza (Guadalajara); Villalonga (València/Valencia) (10003597, 10012610, 10020375, 10031094, 11021698, 11022552, 12009171, 12005040, 12012343, 12067604, 12068676, entre otras).

En relación con los procedimientos mediante los que se tramitan las solicitudes y se gestiona la actuación administrativa de la Dirección General del Catastro, se han seguido recibiendo numerosas **quejas sobre el procedimiento de subsanación de discrepancias,** cuyo inicio depende de la decisión de la Administración, que en ocasiones demora mucho su trámite y suele comunicar la no procedencia del mismo. Las quejas se agrupan en torno a dos problemas: la fecha de efectos, que según el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, es a partir del día siguiente de la resolución, lo que demora los efectos tributarios y el hecho de que solamente se pueda acordar su inicio de oficio por la Administración, lo que supone la desestimación de las solicitudes o recursos de los interesados aplicando la presunción de veracidad de los datos tributarios sin entrar en una adecuada motivación de la resolución. A ello hay que añadir la demora en la resolución de recursos, solicitudes y declaraciones que redunda en perjuicios patrimoniales, por las consecuencias que la modificación de los datos catastrales tiene en la fiscalidad inmobiliaria (09005406, 10018095, 11007482, 11007631, 11016016, 11018911, 11023470, 12003298, 12006608, 12007022, 12010244, 09005406, 10012610, 10034841, 11020146, 11020211, 11020450, 12008678, 120012837, 12022321, 12028835, 12246852 y otras).

La mayoría de estos problemas ya fueron objeto de un proceso de investigación que se ha realizado entre los años 2009 y 2010, y que se publicó en un **informe monográfico** entregado a las Cortes Generales en el mes de marzo de 2012. En el mismo **se formularon un total de 42 recomendaciones que continúan en investigación** con la Dirección General del Catastro y la Secretaría de Estado de Hacienda cuyo comentario puede también consultarse en

el apartado correspondiente de esta memoria anual (12004824 y 12004826).

17.5. EXPROPIACIÓN

La Constitución española recoge en el artículo 33 el derecho a la propiedad privada y establece sus límites y garantías, entre los que se encuentra, precisamente, la expropiación, al determinar que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de acuerdo con las leyes. Por tanto, las garantías de que se ha dotado al instituto de la expropiación forzosa se centran en el **cumplimiento de un fin público social, el establecimiento de un equilibrio económico y la reserva de ley.**

La Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, configura dos tipos de procedimientos para la expropiación de los bienes y derechos de los afectados: el procedimiento general regulado en los artículos 24 y siguientes, y el procedimiento tramitado por la vía de urgencia contemplado en el artículo 52 de la citada ley, al que, por su carácter excepcional, ha de darse preferencia para su rápida resolución. Las reglas para la determinación del justiprecio son comunes para ambos procedimientos y comienza con los trámites encaminados a alcanzar el mutuo acuerdo sobre la valoración del bien expropiado. Si no es posible la adquisición amistosa durante la tramitación del expediente de justiprecio, se traslada al Jurado Provincial de Expropiación quien, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por el organismo expropiante y el propietario, decide ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos expropiados, en el plazo máximo de tres meses.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia plantean los ciudadanos en sus quejas es la **tardanza en la determinación del justiprecio,** ya sea a causa de la tramitación administrativa, o por el incumplimiento por parte del Jurado del plazo establecido al efecto. La carencia de medios materiales y personales que sufren los distintos jurados provinciales de expropiación impide el desarrollo adecuado de la tarea que le viene encomendada, incidiendo más esta circunstancia en aquellos órganos colegiados con mayor carga de trabajo debido a las obras públicas de la zona y, en consecuencia, multitud de expedientes pendientes de resolver. La investigación de oficio iniciada ante el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, que ya se citó en el anterior informe, dio a conocer la adopción de determinadas medidas en materia de personal y en el ámbito de las nuevas tecnologías, con la finalidad de agilizar la tramitación de los expedientes. El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de A Coruña, uno de los más afectados por esta carencia de medios, puso en evidencia la eficiencia de alguna de las medidas adoptadas, tales como la imposición de la aplicación informática creada por los servicios centrales que genera dudas y retrasos, y una intervención en horas que frenan el ritmo de resolución de expedientes, observaciones de las que se dio traslado a la División de Sistemas de Información y Comunicaciones, responsable de la aplicación.

Con la finalidad de resolver otras **dudas sobre el funcionamiento de los jurados,** así como los criterios de aplicación del nuevo reglamento de la Ley del Suelo, la Abogacía General del Estado ha emitido un informe para su aclaración, y matiza que las notas de independencia jerárquica, autonomía técnica y funcional e imparcialidad que caracteriza a los jurados de expropiación forzosa desaconsejan la elaboración por órganos del Estado de plantillas ejecutivas dirigidas a orientar el contenido de las resoluciones. La Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha comunicado que se han recogido las conclusiones de la Abogacía del Estado, y en el marco de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre, se está estudiando la modificación de la normativa reguladora de la expropiación forzosa, de lo que cabe deducir que esta modificación contemplará las reformas concernientes a los jurados provinciales de expropiación, tantas veces requeridas por esta Institución (11017025).

No obstante, el mayor número de quejas en esta materia se refieren a la **falta de pago del justiprecio en el plazo** establecido en el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa y de los intereses de demora, tanto los devengados por el transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio sin haber determinado el justiprecio, como aquellos intereses que se generan cuando ha transcurrido el plazo de seis meses desde su fijación sin abono al expropiado. La falta de disponibilidad presupuestaria ha sido a lo largo de los años una de las causas alegadas por las Administraciones expropiantes para justificar el impago de las cantidades adeudadas, si bien en los últimos ejercicios la respuesta a las numerosas investigaciones llevadas a cabo por este motivo es la falta de recursos disponibles derivada de la situación actual. Dado los problemas de liquidez para afrontar estos pagos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2012 ha contemplado una partida de 600 millones de euros para el pago de los expedientes expropiatorios del programa 453B (Creación de infraestructuras de carreteras), de la Dirección General de Carreteras. Partiendo de esta situación, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda ha comenzado a pagar a los interesados las cantidades debidas en concepto de justiprecio, intereses de demora y depósitos previos atendiendo a criterios de antigüedad y priorizando los pagos en los que se ha dictado una resolución judicial, encontrándose otros muchos aún pendientes de pago (10011616, 12007019, 09016995, 10034691, 10012502, 10030070, 12001193 y 11017481).

En un supuesto en el que se solicitó la retasación de una finca expropiada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin haber recibido respuesta, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento justificó el incumplimiento del deber legal de resolver aduciendo que el interesado ha podido interponer el recurso procedente ante la desestimación por silencio administrativo de su petición, y añadió que es a la entidad beneficiaria de la expropiación a quien corresponde los derechos y obligaciones contenidos en el artículo 5 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Es cierto que el citado precepto confiere a los beneficiarios de la expropiación facultad para llevar a cabo las distintas actuaciones del procedimiento de expropiación y las obligaciones inherentes al mismo, si bien no quita legitimidad a la Administración expropiante para intervenir en su desarrollo, ya que puede pedir a la beneficiaria cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias. Establecido lo anterior, se ha recordado a la mencionada Secretaría de Estado el **deber legal de resolver de forma expresa la solicitud del interesado,** de conformidad con lo establecido en los artículos 42.1 y 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (12002524).

17.6. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La situación económica y las dificultades de tesorería que sufren las entidades locales han dado lugar a la **imposibilidad de hacer frente al pago de los compromisos contraídos con empresas y con particulares,** que se han visto privadas de solvencia por la dificultad de cobro de sus créditos, además de la inseguridad sobre el momento en que se dispondrá de dinero para hacer efectivos los pagos.

Esta evidente ausencia de fondos puede deberse al incumplimiento de obligaciones legales. No debiendo quedar sustraído el cumplimiento del artículo 103 de la Constitución española que determina los principios que deben regir la actuación de las administraciones públicas, presidida por el servicio a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, teniendo que potenciar a tal fin los controles internos y externos para garantizar la fiabilidad de la contabilidad.

El mayor número de quejas sobre contratación administrativa se ha caracterizado por los problemas de los interesados para obtener el pago de algunas administraciones

públicas por las diferentes prestaciones, servicios y suministros que se ejecutaron de acuerdo con estas, tras la elaboración de los correspondientes expedientes de gasto y procedimientos de contratación. Ejemplo de esta situación se ha dado en el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca); los Ayuntamientos de Tobarra y de Motilleja (Albacete); el Ayuntamiento de Pétrola (Albacete), o el Ayuntamiento de Villalpardo (Cuenca). Estas quejas continúan en investigación en el momento de la elaboración del informe (11019666, 12003318, 11019673, 11019667 y 11019662).

Es importante destacar que la aprobación del **Real Decreto-ley 4/2012**, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un **mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales,** que permite financiar estas deudas afrontando el pago a largo plazo, ha resuelto un gran número de problemas que ha quedado reflejado en las quejas. Como es el caso del Ayuntamiento de Reocín (Cantabria); los Ayuntamientos de Pinto, de Humanes, de Valdemoro y de Parla (Madrid); el Ayuntamiento de Ocaña (Toledo), o el Ayuntamiento de Hellín (Albacete) entre otros (11007944, 11018881, 11016573, 11019671, 11019670, 12000260, 12003343 y 12006112).

Otro motivo que origina la falta de pago por parte de las administraciones locales es la **carencia de fondos** al no percibir las subvenciones de otras administraciones. Es el caso del Ayuntamiento de Madrigueras (Albacete) o el Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real) (11019672 y 11021148).

En un determinado caso se evidenció una **falta de coordinación** entre la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y la entonces Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua. Esta Institución tuvo que sugerir la aplicación de los principios de coordinación y colaboración para impedir que una empresa sufriera las consecuencias negativas de la falta de entendimiento que había provocado que la planta desaladora construida por una Unión Temporal de Empresas en Ciutadella (Menorca) continuara sin funcionar y sin pagar su construcción. La sugerencia dirigida a ambos organismos está pendiente de respuesta (11021959).

17.7. CARRETERAS

La **inseguridad vial de algunas carreteras o tramos de carreteras sigue siendo motivo habitual de algunas quejas.** Esta preocupación, compartida por el Defensor del Pueblo, dio lugar a iniciar una investigación de oficio con motivo del accidente ocurrido el día 1 de agosto de 2012, a la altura de la esclusa número 13 del Canal de Castilla en Palencia, con un balance de seis personas fallecidas, tres de ellas menores. Al parecer los puentes que salvan el canal son de doble dirección, pero su anchura no se ajusta a las condiciones de la vía y a la peligrosidad de las curvas, que tampoco disponen de barreras de protección adecuadas.

La Diputación Provincial de Palencia, titular de la carretera PP-6112, donde se produjo el accidente, ha señalado que tras este suceso se han realizado varias actuaciones de mejora de seguridad vial en este tramo de carretera, con dos objetivos básicos: reforzar la información al conductor sobre la peligrosidad de este punto de la vía mediante la colocación de señales horizontales y verticales; y reforzar las protecciones en caso de salida de la vía de algún vehículo, sustituyendo la barrera existente junto a la esclusa por otra nueva con mayor capacidad de retención de vehículos, colocando incluso otra barrera por delante y protegiendo con barreras el resto de zonas en las que potencialmente podría haber caída de vehículos al cauce, por lo que se ha procedido a dar por finalizada la investigación (12020241).

Las causas generalmente alegadas por los ciudadanos radican en la **deficiente señalización**, **mal estado de las carreteras** y, en los últimos años, **obras inacabadas o paralizadas** que dificultan el tránsito por las mismas creando situaciones de peligrosidad. Hay

que decir que las distintas administraciones públicas han sido y son conscientes de esta realidad y, para solucionar esta situación, se iniciaron en su momento grandes proyectos, o, dependiendo de las circunstancias, se adoptaban medidas de mantenimiento y conservación que permitían circular con mayor seguridad. Sin embargo, la actual situación económica ha supuesto un importante recorte en los presupuestos destinados a esta actividad, dando lugar a la paralización de obras y a continuas reclamaciones de las personas que se ven afectadas por esta inactividad administrativa.

En este sentido el 21 de julio de 2009 se cortó la carretera A-323, en el tramo Guadahortuna-Iznalloz, a consecuencia de las obras de acondicionamiento que se estaban ejecutando en la misma, afectando al negocio del compareciente. La Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía informó de que la reducción del importe del presupuesto de inversiones, dentro de la estrategia general de reducción del déficit público, ha dado lugar a que dicha obra haya sufrido diversas reprogramaciones en sus anualidades de ejecución y, por tanto, varias situaciones de paralización parcial, con la previsión de reanudación de la misma en cuanto la disponibilidad presupuestaria lo permita; si bien indicó que aunque la carretera se encuentra oficialmente cortada, lo cual se indica mediante señalización, en todo momento se ha dejado paso por la misma a los propietarios, indicando, a su vez, los itinerarios alternativos para poder acceder al complejo rural del interesado. En vista de la información facilitada se ha finalizado la investigación (12004670).

Otro caso similar se dio en Villanueva del Fresno (Badajoz), en relación con la cancelación de la obra de acondicionamiento de la carretera EX112, tramo Oliva de la Frontera-Villanueva del Fresno, obra considerada de gran interés por tratarse de una carretera de alto flujo de transporte de mercancías, ser entrada y salida desde Extremadura y Portugal, y encontrarse en mal estado de conservación. La Consejería de Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Junta de Extremadura comunicó que el Gobierno de Extremadura renunció a la ejecución de las citadas obras debido a la inexistencia de créditos suficientes para acometerlas, haber expirado el plazo para su adjudicación y por existir una solución a la carretera con un coste significativamente inferior, y en este sentido se ha propuesto modificar el proyecto original buscando una solución que afecte básicamente al firme de la carretera manteniendo el trazado actual. Se está pendiente de que la citada consejería informe de si ha prosperado dicha propuesta y, en este caso, las previsiones para su puesta en ejecución (11022402).

Las **medidas adoptadas para reducir el déficit económico afectan a los ayuntamientos** y sobre todo a aquellos que tienen que abordar otros gastos que exceden de los habituales. Esta situación se ha podido comprobar en el municipio de Aller (Asturias) a raíz de una queja sobre el deterioro de un muro de contención que sujeta la carretera y que limita con la finca del interesado, con peligro de derrumbe y de ocasionar daños a personas y propiedades colindantes, cuyo origen parece estar en filtraciones de agua de lluvia y mal estado de la calzada. El Ayuntamiento de Aller, tras comprobar la situación del muro, señaló que el presupuesto elaborado para la reparación del firme y construcción de nuevos drenajes hace inviable acometer las actuaciones necesarias para resolver el problema planteado. No obstante entender las dificultades presupuestarias que padece dicho ayuntamiento para emprender las obras, parece que el estado del muro, aunque de momento no se ha agravado, pudiera derivar, si no se corrige, en su derrumbamiento y ello podría dar lugar a que las personas afectadas reclamen una indemnización de daños y perjuicios, por lo que se ha sugerido al Ayuntamiento de Aller que en el marco de las actuaciones preferentes a llevar a cabo conforme al presupuesto disponible, se tenga en cuenta la reparación del muro (12007761).

Un club ciclista manifestó su preocupación sobre el grado de accidentalidad en las carreteras de las personas que practican el ciclismo, debido a la ausencia de las señales de circulación. Se inició investigación ante la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio

de Fomento que destacó que su objetivo principal es mejorar la seguridad de todos los usuarios de las carreteras del Estado, a cuyo fin se habían realizado actuaciones sobre las infraestructuras que habían contribuido a la reducción de víctimas. Respecto al problema inherente al tráfico de bicicletas y vehículos a motor, la señalización existente para este colectivo es la contemplada en las normas que regulan la circulación, no siendo posible la instalación de las señales propuestas al no estar incluidas en la citada normativa; informando, a su vez, que las sugerencias sobre esta cuestión deberían dirigirse al Consejo Superior de Tráfico (dependiente del Ministerio del Interior) en el que existe un grupo de trabajo encargado de analizar los problemas y accidentalidad del colectivo. Finalizada la investigación se inició de nuevo ante la reiteración de la falta de seguridad vial de los ciclistas, solicitando a la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras información sobre la adopción de medidas de mejora de esta situación, que no ha sido enviada pese a haberla requerido en tres ocasiones, la última vez a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (09001957).

17.8. AYUDAS PÚBLICAS

A lo largo del año 2012 se han presentado quejas sobre **subvenciones públicas concedidas y no pagadas por la Administración** competente, siendo **las más numerosas las relacionadas con proyectos de cooperación internacional.** En la mayoría de los casos presentados, la organización no gubernamental beneficiaria adelantó los fondos con objeto de no perjudicar la puesta en marcha del proyecto y los compromisos adquiridos por las partes. En el momento de cierre de este informe se encuentran a la espera de que las diferentes administraciones, como la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana o la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha realicen el pago correspondiente (12124317, 12124311, 12124305, 12124343 y 12217213).

Se da la circunstancia de que algunas administraciones locales, como el Ayuntamiento de Sevilla, han transferido a la organización beneficiaria el importe correspondiente al primer pago de la subvención, lo que ha dado lugar al comienzo de la actividad, estando pendiente el abono de la parte restante de la subvención. Todas las quejas están en tramitación (12256117,12256118 y 12256119).

Por último, el principal problema que se plantea, en relación con **las ayudas públicas**, deriva del hecho de que, **tras ser esta concedida, no se hace efectiva debido a la falta de presupuesto.** Por ello, en el curso de estas quejas, se ha solicitado información sobre la fecha prevista para los pagos, haciendo hincapié en que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que todo otorgamiento de una subvención debe cumplir la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la misma (11024678 y 12007558).

18. EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

El presente epígrafe da cuenta, de forma abreviada, de la actividad desarrollada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) durante el año 2012, sin perjuicio de cumplir con la exigencia recogida en el Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT), de realizar un informe específico con periodicidad anual.

En atención a dicha obligación, el Informe Anual 2011 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se presentó en el Registro Oficial de las Cortes Generales el 6 de junio de 2012 y, el 3 de julio, se remitió por correo al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra. A dicha ciudad, la Defensora del Pueblo (e. f.) fue convocada el 21 de febrero de 2012 por el Subcomité para exponer el informe anual correspondiente al ejercicio 2010.

Como ya se conoce, **el MNP realiza visitas a centros de privación de libertad dirigidas a detectar problemas estructurales y procedimentales que permitan prevenir la práctica de torturas o malos tratos y evitar su eventual impunidad.**

Durante el año 2012, se ha continuado realizando visitas por equipos compuestos por personas con formación jurídica, **con la asistencia y cooperación de técnicos externos de reconocida experiencia** y conocimientos profesionales acreditados en las materias a que se refiere el Protocolo facultativo, como la medicina, la psiquiatría o la psicología. De esta manera, se contribuye a una evaluación integral y multidisciplinar de los centros y lugares de privación de libertad, centrándose en aspectos concretos de las dependencias visitadas.

Se han llevado a cabo un total de 52 visitas, cuya distribución, atendiendo a la tipología de las dependencias, se refleja en el siguiente cuadro:

TIPOS DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS	
Lugares	**N.º de Visitas**
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración; Cuerpo Nacional de Policía	18
Policías locales	7
Centros penitenciarios	6
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración; Guardia Civil	5
Policías autonómicas (Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral)	4
Centros de internamiento de extranjeros	4
Centros para menores infractores	3

TIPOS DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS	
Lugares	**N.º de Visitas**
Operativos de repatriación de extranjeros	2
Calabozos en edificios judiciales	1
Unidades de custodia hospitalaria	1
Residencia sociosanitaria	1
Total	**52**

Del total de las 52 visitas llevadas a cabo en 2012, 12 fueron multidisciplinares. Algunas de las dependencias visitadas habían sido inspeccionadas con anterioridad, pero se consideró oportuno hacer un seguimiento para comprobar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas e identificación de eventuales nuevas deficiencias. En el caso concreto de los centros de internamiento de extranjeros, estas visitas de seguimiento se han efectuado acompañados por técnicos externos, para poder poner especial atención en los aspectos médicos o psicológicos.

La colaboración de los técnicos externos, especialistas en medicina legal y forense, en psiquiatría y en psicología, ha aportado, como ya ocurrió en el año 2011, un **enfoque especialmente cualificado** a la hora de efectuar las entrevistas individuales a las personas privadas de libertad y ha permitido un mejor análisis de las condiciones de privación de libertad, así como de las posibles malas prácticas o riesgos de malos tratos que se puedan producir.

Como novedades de este año, se ha de destacar la visita efectuada a la Residencia Sociosanitaria "San José" de Toledo, así como la realizada a un vuelo de repatriación de extranjeros organizado por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

La Residencia Social Asistida "San José", ubicada en Toledo, fue inaugurada en 1977 como hospital psiquiátrico, atendiendo a una población distribuida en dos áreas de atención: las personas con discapacidad y las personas mayores. Dicho complejo constituye el centro de estas características más grande de España, atendido por 413 profesionales y en el que pueden llegar a convivir más de 400 personas.

Con esta primera visita, se inicia una nueva perspectiva de trabajo por parte del MNP. En la visita, llevada a cabo durante tres días, se examinaron, por un lado, la posible privación de la libertad a la que podrían estar sometidos algunos residentes que hubieran sido ingresados en el centro sin su consentimiento; y, por otro, las condiciones de vida y la atención sociosanitaria dispensada con carácter general a todos los residentes del centro, así como el uso de las sujeciones mecánicas y farmacológicas. Para los aspectos sociosanitarios se consideró necesario contar en el equipo de visita con un psiquiatra, una psicóloga y una médico de medicina general, como técnicos externos. Las conclusiones serán objeto de análisis en el informe anual del MNP correspondiente a 2012.

Por otro lado, a través de FRONTEX, Agencia que comenzó a ser operativa en mayo de 2005, se organizan **vuelos conjuntos de los países de Estados miembros para la**

expulsión de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión. De estos vuelos, el MNP ha tenido la oportunidad de supervisar, sin previo aviso, un vuelo organizado por Holanda. Dicho país, conjuntamente con Francia, Alemania, Noruega y Suecia, repatriaba un total de 24 ciudadanos nigerianos. En el Aeropuerto de Madrid-Barajas se embarcó a 5 expulsados procedentes de España, 2 de Portugal y 3 de Grecia. Durante todo el operativo, cada expulsado es custodiado por policías de los respectivos países que han acordado su expulsión. El equipo español para la repatriación de los 5 ciudadanos nigerianos estaba compuesto de 11 personas: el jefe del dispositivo y la jefe del equipo de escoltas, que comandaba el equipo formado por otros 9 agentes de la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER).

Durante la visita se inspeccionaron las instalaciones de la UCER en el Aeropuerto de Madrid-Barajas y **se asistió a todo el proceso** desde la llegada hasta el embarque de las personas que iban a ser expulsadas consistente en la supervisión de los vehículos de traslado, examen de la documentación de expulsión y repatriación, registro personal de los repatriados, estancia en las dependencias de espera, acompañamiento a los repatriados en vehículos de aproximación ("jardineras") a la zona de estacionamiento de la aeronave y, finalmente, embarque en la misma. Además, durante el tiempo de espera, **se tuvo la oportunidad de mantener entrevistas con los cinco ciudadanos nigerianos que iban a ser expulsados por España.**

Tras las visitas, siguiendo la metodología empleada en años anteriores, se elaboran conclusiones a las administraciones competentes, en relación con las deficiencias detectadas.

En aquellos casos en los que las medidas propuestas para mejorar las condiciones de la detención no se adoptan por falta de voluntad de las autoridades, el MNP puede hacer uso, de manera formal, de las pertinentes resoluciones que la ley reconoce al Defensor del Pueblo, como son las recomendaciones, las sugerencias o los recordatorios de deberes legales. Así, durante el año 2012 se han efectuado un total de **118 Recomendaciones, 79 Sugerencias y 8 Recordatorios de Deberes Legales.**

Por otra parte, como ya se señaló en el informe anual 2010, el diseño completo del MNP establecido a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introdujo una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, conllevaba la creación del Consejo Asesor. La reforma del Reglamento del Defensor del Pueblo en la que se contemplaba la creación del Consejo Asesor fue aprobada durante el año 2012 (Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de enero de 2012, *BOE* número 52 de 1 de marzo), estando prevista la convocatoria pública para su constitución próximamente.

Desde el inicio de su actividad en marzo de 2010, el MNP español ha realizado 363 visitas a lugares de privación de libertad y consolidado una amplia doctrina que influye de manera efectiva en la actividad de todas las administraciones públicas concernidas.

La exposición pormenorizada de la actividad llevada a cabo por el MNP en 2012 se contiene en un informe específico, que además de a las Cortes Generales tiene como destinatario el Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), en cumplimiento de lo dispuesto en el OPCAT.

ÍNDICE

SUMARIO **1**

I. PRESENTACIÓN **3**

II. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO **7**

1. RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO **9**

1.1. Total de expedientes del año 2012 9

1.1.1. Expedientes de queja, de investigación de oficio y de solicitud de recurso 9

1.1.2. Distribución de los expedientes de queja 11

1.1.2.1. Según su forma de recepción 11

1.1.2.2. Según su vía de remisión 12

1.1.2.3. Según su procedencia geográfica 15

1.1.3. Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa 16

1.2. Estado de tramitación de los expedientes 19

1.2.1. Expedientes de queja individuales 22

1.2.2. Expedientes de queja agrupados 24

1.2.3. Expedientes de investigación de oficio 25

1.3. Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2012 26

1.4. Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 27

1.5. Información al ciudadano 28

1.6. Presupuesto 2012 30

1.6.1. Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2012 30

1.6.2. Evolución interanual 2009–2012 31

1.6.3. Ejecución presupuestaria 32

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES **34**

2. 1. Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 34

2.2. Recomendaciones resultado del estudio de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad 40

2.3. Recomendaciones surgidas de los informes monográficos 43

2.3.1. Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo 43

2.3.2. La realidad catastral en España, desde la perspectiva del Defensor del Pueblo 47

2.3.3. La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles 53

2.4. Seguimiento de las resoluciones 56

3. SOLICITUDES DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL **63**

3.1. Consideraciones generales 63

3.2. Disposiciones legales cuestionadas por los ciudadanos 64

3.3. Solicitudes de interposición de recursos de amparo 75

4. ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS **76**

5. ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL **80**

5.1. Actividad parlamentaria 80

5.2. Relaciones con los comisionados parlamentarios autonómicos 81

5.3. Reuniones de trabajo con autoridades, ciudadanos y organizaciones sociales 82

5.4. Encuentros y actos oficiales 84

5.5. Actividades de colaboración, difusión y divulgación 84
5.6. Actividad internacional 85

III. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 89

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 91
1.1. Introducción 91
1.2. Dilaciones indebidas 92
1.3. Violencia de género 96
1.4. Medios personales y materiales de la Administración de Justicia y problemas estructurales 98
1.5. Servicio público judicial 101
1.6. Reformas legislativas 102
1.7. Menores infractores 103
1.8. Registro civil 104
1.8.1. Registro civil central 104
1.8.2. Registros civiles concretos 105
1.8.3. Registros consulares 107
1.9. Abogados 109
1.10. Fedatarios públicos 110

2. CENTROS PENITENCIARIOS 113
2.1. Introducción 113
2.2. Fallecimientos 114
2.3. Malos tratos 117
2.4. Tratamiento 121
2.4.1. Situación de los hospitales psiquiátricos penitenciarios 121
2.4.2. Presos con discapacidad intelectual 123
2.5. Derechos de los internos 123
2.6. Otras cuestiones penitenciarias 125

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA 127
3.1. Introducción 127
3.2. Víctimas del terrorismo 128
3.3. Fuerzas y cuerpos de seguridad 129
3.3.1. Malos tratos 129
3.3.2. Trato incorrecto 130
3.4. Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 132
3.5. Situaciones de inseguridad ciudadana 132
3.6. Oficinas de expedición del documento nacional de identidad 134
3.7. Derechos ciudadanos 135
3.8. Tráfico 138
3.8.1. Procedimiento sancionador 138
3.8.2. Otras cuestiones de tráfico 140

4. MIGRACIONES 143
4.1. Aspectos generales 143
4.2. Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el exterior 143
4.2.1. Presos españoles en el extranjero 144
4.3. Entrada a territorio nacional 145
4.3.1. Actuaciones en puestos fronterizos. Denegaciones de entrada 146
4.3.2. Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español 146
4.4. Tratamiento a polizones 147
4.5. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados y centros de migraciones 148
4.5.1. Puestos no habilitados 148
4.5.2. Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes 148
4.6. Menores extranjeros no acompañados 149

4.6.1. Determinación de la edad 149
4.6.2. Otras cuestiones 151
4.6.3. Visitas a Centros de Menores 152
4.6.3.1.Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores 152
4.6.3.2. Centro de Menores La Esperanza, de Ceuta..... 152
4.6.3.3. Centro de Menores Fuerte de la Purísima, de Melilla..... 152
4.7. Centros de internamiento de extranjeros..... 153
4.8. Expulsiones y devoluciones..... 154
4.9. Víctimas de trata de seres humanos 156
4.9.1. Protocolos de identificación 157
4.9.1.2. Colaboración entre autoridades y las ONG 159
4.9.1.3. Período de restablecimiento y reflexión. Autorización de residencia 160
4.9.1.4. Exención de responsabilidad y asistencia a las víctimas..... 161
4.9.2. Especial referencia a la identificación y protección de los menores víctimas de trata 161
4.10. Centros de gestión administrativa..... 162
4.10.1. Oficinas consulares..... 162
4.10.2. Oficinas de extranjeros 164
4.11. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 165
4.11.1. Régimen comunitario 165
4.11.2. Régimen general de extranjería..... 167
4.12. Asilo 169
4.12.1. Identificación de los potenciales solicitantes de asilo y de víctimas de trata 170
4.12.2. Compatibilidad de la situación de trata con la necesidad de protección internacional 171
4.12.3. Apatridia 172

5. IGUALDAD DE TRATO 173

6. EDUCACIÓN..... 177
6.1. Educación no universitaria..... 178
6.1.1. Requisitos mínimos de los centros docentes..... 178
6.1.2. Escolarización y admisión de alumnos 180
6.1.3. Ordenación académica 183
6.1.4. Educación especial 186
6.1.5. Ayudas, gratuidad de servicios y precios públicos en el ámbito educativo 188
6.2. Enseñanza universitaria..... 190
6.2.1. Acceso a la Universidad..... 190
6.2.2. Derechos de los estudiantes..... 193
6.2.3. Precios académicos universitarios..... 196
6.2.4. Titulaciones universitarias..... 198
6.2.5. Becas y ayudas al estudio y a la investigación..... 199

7. SANIDAD 203
7.1. Consideraciones generales 203
7.2. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria 204
7.3. Información y documentación sanitaria 206
7.4. Ordenación de prestaciones 207
7.5. Listas de espera..... 208
7.6. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 209
7.7. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 210
7.8. Seguridad de los pacientes..... 211
7.9. Salud mental 213
7.10. Prestación farmacéutica, control de medicamentos y oficinas de farmacia.... 214

7.11. Tabaquismo 216

8. POLÍTICA SOCIAL Y VIVIENDA..... 217
8.1. Consideraciones generales 217
8.2. Menores 218
8.2.1. Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo..... 219
8.2.2. Protección de los menores y jóvenes frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual 220
8.3. Personas con discapacidad 221
8.3.1. La recepción en España de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad..... 221
8.3.2. Valoración y reconocimiento de la discapacidad 222
8.3.3. Accesibilidad 223
8.3.4. Recursos para personas con discapacidad 223
8.4. Tercera edad..... 224
8.5. Situación de dependencia..... 225
8.6. Familias numerosas 228
8.7. Vivienda 228
8.7.1. Desahucios..... 228
8.7.2. Listas de espera para la adjudicación de viviendas..... 229
8.7.3. Ocupación de viviendas de titularidad pública y problemas vecinales. 230
8.7.4. Viviendas de promoción pública vacías..... 230
8.7.5. Renuncias a viviendas de promoción pública..... 231
8.7.6. Impacto de la crisis económica en los planes de vivienda 232
8.7.7. Renta básica de emancipación de los jóvenes..... 232
8.7.8. Otros temas de interés..... 234
8.8. Personas en situación de pobreza y exclusión social 235

9. SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO 237
9.1. Consideraciones generales 237
9.2. Seguridad Social..... 238
9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas 238
9.2.2. Cotización y recaudación 240
9.2.3. Prestaciones por incapacidad 241
9.2.4. Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo 242
9.2.5. Pensiones de jubilación 242
9.2.6. Desempleo 244
9.2.6.1. Problemas con las citas previas..... 244
9.2.6.2. Prestaciones y subsidios..... 244
9.2.6.3. Renta Activa de Inserción 245
9.2.7. Seguridad Social internacional..... 246
9.3. Empleo 248
9.3.1. Oficinas de Empleo 248
9.3.2. Colocación y empleo..... 249
9.3.3. Formación profesional..... 251
9.3.4. Fondo de Garantía Salarial 251
9.3.5. Otros aspectos 252

10. HACIENDA PÚBLICA 254
10.1. Tributos estatales..... 255
10.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas..... 255
10.1.2. Impuesto sobre el Valor Añadido 257
10.2. Impuestos transmisorios 258
10.3. Tributos locales 260
10.3.1. Gestión compartida 260

10.3.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica 260
10.3.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles 261
10.3.1.3. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana 263
10.3.2. Tasas locales 264

11. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA 266
11.1. Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 266
11.2. Entidades financieras 270
11.3. Mercado de valores 272
11.4. Seguros 276
11.5. Gas 277
11.6. Suministro de electricida 278
11.7. Aguas 280
11.8. Agricultura 280
11.9. Consumo 281
11.10. Defensa de la competencia 283

12. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES 285
12.1. Comunicaciones 285
12.1.1. Servicio universal de las telecomunicaciones 285
12.1.2. Telefonía móvil 286
12.1.3. Internet: incidencias en el tratamiento de los datos de carácter personal 288
12.1.4. Publicidad de los operadores 289
12.1.5. Correos y Telégrafos 289
12.1.6. Comunicación audiovisual 292
12.2. Transportes 292
12.2.1. Transporte ferroviario 292
12.2.2. Transporte aéreo 294
12.2.3. Transporte por carretera 295
12.2.4. Transporte marítimo 295
12.2.5. Transporte urbano 295

13. MEDIO AMBIENTE 297
13.1. Consideraciones generales 297
13.2. Derechos de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental 299
13.3. Evaluación de impactos. Licencias municipales 300
13.3.1. Evaluación estratégica de planes y programas 300
13.3.2. Evaluación ambiental de proyectos 301
13.3.3. Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles 302
13.3.4. Licencias municipales sobre actividades clasificadas 302
13.3.5. Responsabilidad ambiental 303
13.4. Recursos naturales 304
13.4.1. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna. Minas y caza 304
13.4.2. Vías pecuarias y caminos públicos 306
13.4.3. Aguas continentales 307
13.4.4. Mar, costas y puertos 309
13.5. Contaminación 310
13.5.1. Prevención y gestión de residuos 310
13.5.2. Contaminación atmosférica 311
13.5.3. Contaminación acústica 313

14. URBANISMO 315
14.1. Aspectos generales..... 315
14.2. Planeamiento y ejecución 317
14.2.1. Irregularidades en la tramitación de desarrollos urbanísticos. Suficiencia de agua 317
14.2.2. Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística 319
14.2.3. Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en las urbanizaciones 321
14.3. Licencia de primera ocupación 325
14.4. Deber de conservación de los inmuebles..... 326
14.5. Información urbanística..... 328
14.6. Disciplina urbanística 328
14.7. Barreras arquitectónicas 330

15. ADMINISTRACIÓN LOCAL 332
15.1. Aspectos generales..... 332
15.2. Derechos de los miembros de las corporaciones locales..... 334
15.3. Funcionamiento de los órganos de gobierno..... 335
15.4. Información y participación ciudadana 335
15.5. Bienes de las entidades locales..... 337
15.6. Actividades y servicios de las entidades locales 337
15.7. Gestión del padrón municipal 338

16. FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS..... 339
16.1. Acceso al empleo público 339
16.2. Provisión de puestos de trabajo y movilidad 346
16.3. Retribuciones de los empleados públicos 354
16.4. Condiciones laborales de los empleados públicos..... 356
16.5. Pensiones y prestaciones 359

17. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 362
17.1. Responsabilidad administrativa patrimonial 362
17.2. Procedimientos tributarios 363
17.3. Tribunales económico-administrativos..... 364
17.4. Catastro..... 365
17.5. Expropiación 368
17.6. Contratación administrativa 369
17.7. Carreteras 370
17.8. Ayudas públicas..... 372

18. EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP) 373

ÍNDICE 377