DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2016 y debates en las Cortes Generales

I. Informe

DEFENSOR DEL PUEBLO

www.defensordelpueblo.es

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2016
y debates en las
Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2017

SUMARIO

PRESENTACIÓN I

I Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13
2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 40
3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 73
4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 78
5 Actividades de representación institucional 80
6 Transparencia 100
7 Sitio web institucional 103

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 109

1 Administración de justicia 111
2 Centros penitenciarios 150
3 Ciudadanía y seguridad pública 178
4 Migraciones 226
5 Igualdad de trato 303
6 Violencia de género 316
7 Educación 326
8 Sanidad 367
9 Política social 390
10 Vivienda 425
11 Seguridad social y empleo 434
12 Hacienda pública 471
13 Actividad económica 503
14 Comunicaciones y transporte 532
15 Medio ambiente 553
16 Urbanismo 586
17 Administración local 606
18 Función y empleo públicos 618
19 Otras cuestiones: transparencia, responsabilidad patrimonial, expropiación 658
20 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 666

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

Anexos <www.defensordelpueblo.es>:

A. Estadística completa

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2016:

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

F. Actividad de representación institucional

También el informe completo se puede consultar en esa dirección web.

PRESENTACIÓN

La institución del Defensor del Pueblo presenta su informe anual correspondiente a 2016 ante las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

El objetivo central de todas las actuaciones de la institución ha sido llegar al mayor número posible de ciudadanos para prestarles la ayuda y asistencia necesaria, y al mismo tiempo conseguir que toda aquella persona que lo desee pueda comunicarse fácilmente con la institución para transmitirle sus quejas, sus problemas, sus inquietudes y las circunstancias de su vida; después, desde la institución se formulan las actuaciones más convenientes ante las administraciones competentes.

El Defensor reitera que quiere ser un instrumento público que actúa con solvencia, seriedad, rigor y eficacia para defender los derechos y libertades de los ciudadanos, de acuerdo con el mandato constitucional que tiene, y desea obtener la confianza de los ciudadanos.

Por todas estas razones, en el ejercicio de 2016 ha procurado aumentar considerablemente el número de actuaciones de oficio ante problemas que ha diagnosticado; ha incrementado el número de recomendaciones y sugerencias a las administraciones, y ha realizado los siguientes documentados informes:

- ***El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,*** que analiza la regulación del derecho de asilo y la protección subsidiaria, su procedimiento, la situación de colectivos especialmente vulnerables y el sistema de acogida para solicitantes de protección internacional.
- ***Los derechos de las víctimas de eta. Su situación actual*****,** elaborado a instancias de las Cortes Generales, el cual señala las muchas dificultades habidas a lo largo de los años de investigaciones de los delitos, los derechos de las víctimas, sus legítimas aspiraciones, así como la manera de preservar su memoria especialmente en libros de texto para que los jóvenes conozcan la realidad de aquellas décadas de terror y quienes fueron las víctimas.
- **Informe en calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP),** de acuerdo con la competencia que las Cortes Generales le

atribuyeron en 2009 para evitar cualquier tipo de trato, actuación o acción que pudiera suponer malos tratos, tratos inhumanos o degradantes, en centros de privación de libertad. Este informe, presentado en documento separado, da cuenta de las más de cien visitas realizadas a los mencionados centros así como las conclusiones derivadas de las mismas y las recomendaciones efectuadas a las administraciones competentes.

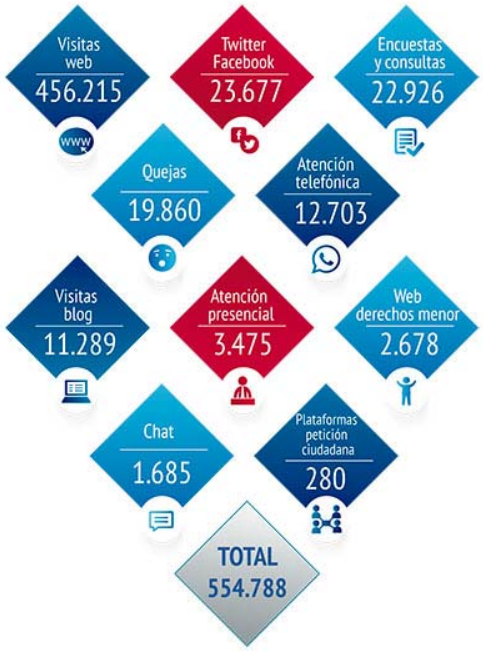
La página web y las redes sociales han sido medios muy útiles, como demuestran las cifras de entradas, consultas y quejas recibidas, para conocer la opinión de los ciudadanos, dar cuenta de todas las actuaciones realizadas, mostrar cómo se emplea el presupuesto que es aprobado por las Cortes Generales, y para facilitar el acceso a todos los documentos de la institución que puedan servir para estudios, actuaciones o sencillamente ampliación de conocimiento para quienes deseen su utilización. Las quejas remitidas por este procedimiento pueden ser consultadas, de forma absolutamente confidencial y personalizada, para conocer el estado de las respuestas de las administraciones (pueden verse en la página siguiente dos gráficos sobre los datos relativos a las actuaciones por materias y la atención al ciudadano).

Con la intención, también, de llegar al mayor número de personas posible, la institución ha intensificado su presencia en toda clase de centros, tanto educativos, como de internamiento de menores y de centros de privación de libertad en muy diversas ciudades y comunidades autónomas; ha visitado los centros de acogida de extranjeros no solo en el territorio nacional, sino también en Grecia y Macedonia para conocer las instalaciones de acogida y recepción de refugiados de aquellos países, y así poder evaluar las necesidades de quienes huyen de guerras y persecuciones, y defender en reiteradas ocasiones iniciativas de acogida, reasentamiento y reubicación de refugiados en España. En reiteradas ocasiones se ha solicitado a organismos europeos su actuación para lograr una política común de asilo de la Unión Europea.

Para conocer la opinión de un gran número de ciudadanos sobre determinados problemas, el Defensor del Pueblo ha realizado las siguientes encuestas y consultas, a través de la web institucional: **los problemas de las barreras arquitectónicas en vías y espacios públicos; el inicio del curso escolar; necesidades de las personas con celiaquía, y cesión de créditos por parte de entidades bancarias.** Las respuestas a estas encuesta, tras haber sido evaluadas y una vez mostrados los resultados, han permitido formular recomendaciones a las administraciones con un alto grado de conocimiento de la realidad, pues las respuestas son indicativas de los problemas cotidianos a los que se enfrentan o se enfrentaron personas que no sabían bien donde contar sus problemas y a quién expresar sus puntos de vista. En el presente informe se incluyen las recomendaciones y sugerencias expresadas.

ACTUACIONES DEL DEFENSOR AÑO 2016

ATENCIÓN AL CIUDADANO AÑO 2016



Puesto que las consecuencias de una larga crisis económica perduran para muchos, se han formulado distintas recomendaciones para atender a menores y a personas que pudieran encontrarse en dificultades económicas. Por ello, se ha reiterado a los municipios de más de 100.000 habitantes la necesidad de establecer o reforzar un **sistema de garantía alimentaria**, especialmente en períodos no lectivos, para las familias con menores en situación de mayor vulnerabilidad.

El coste de la energía eléctrica no podía dejar de preocupar, y por ello y puesto que el suministro eléctrico es esencial para una vida digna y una condición necesaria para el desarrollo y protección de otros derechos fundamentales, se han formulado varias actuaciones sobre el **bono social eléctrico**, la excesiva proporción de la parte fija de la factura eléctrica, la posibilidad de flexibilizar la potencia contratada, y evitar el corte de suministro a los ciudadanos, en situación de especial vulnerabilidad, con la cooperación de los ayuntamientos.

Y se ha mantenido la insistencia en lograr que las **entidades bancarias** proporcionen a los clientes la máxima información de manera clara y sencilla sobre los productos bancarios, y sobre la cesión de créditos que pudieran haber realizado a otras entidades. La transparencia y la correcta información forman parte del código de buenas prácticas que la mayoría de entidades han suscrito y con el que están obligadas a cumplir.

Se ha insistido de nuevo en el cobro de las **cláusulas suelo** de las hipotecas, que ya fue motivo de un detallado estudio años anteriores, con la formulación entonces de varias recomendaciones. Debido a que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2016, obliga a las entidades a devolver todo lo cobrado, el Defensor recomendó la creación de un sistema extrajudicial que evitara largos, costosos y complejos procesos judiciales. Un reciente real decreto de medidas urgentes prevé la creación de un sistema de las citadas características.

Se ha comprobado que cuestiones relativas a la **contaminación atmosférica** preocupan a muchos ciudadanos, y por ello se ha preguntado a ayuntamientos por sus planes de acción, a corto plazo, para luchar contra la contaminación y solicitarles que informen a los ciudadanos sobre los mismos. Los ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Santander, León y Avilés ya han explicado al Defensor del Pueblo las actuaciones que realizan, sus planes futuros y se ha informado sobre ellos.

El **ruido** es una preocupación constante y ha supuesto un grave perjuicio para muchas personas, que así lo manifiestan. El Defensor del Pueblo y los Defensores de las comunidades autónomas celebraron una reunión de trabajo, los días 22 y 23 de septiembre de 2016 en Pamplona, para estudiar las maneras de abordar estas quejas y las recomendaciones a efectuar a los municipios. El derecho al descanso y a la intimidad

de la vida familiar y personal no pueden ser vulnerados de manera brusca e insoportable por ruidos de un entorno próximo. Las sentencias existentes en esta materia así lo ponen de manifiesto.

La institución ha continuado las actuaciones con las distintas autoridades sanitarias sobre las disfunciones en la implantación de la **receta electrónica** y su compatibilidad en todo el Sistema Nacional de Salud. La compatibilidad del sistema entre todas las comunidades autónomas es una demanda muy frecuente por parte de pacientes que no pueden comprender las dificultades que encuentran, dentro del territorio nacional, para obtener los medicamentos prescritos en diversos lugares. En caso de cumplirse las previsiones del ministerio y de la mayor parte de las consejerías, el proceso se complementará en 2017.

Los actos perpetrados contra mujeres adultas, adolescentes y niñas; los homicidios, la violencia, abusos y actos vejatorios a los que han sido sometidas y puestos en conocimiento del Defensor han sido objeto de una atención muy especial. El problema que constituye la **violencia contra las mujeres,** al que el Defensor del Pueblo presta una especial atención desde hace muchos años, ha aconsejado dedicarle un capítulo propio en el presente informe. Se han hecho actuaciones y formulado recomendaciones en distintas direcciones: para impulsar la detección de riesgo, y la protección de las mujeres y de sus hijos, especialmente en materia de coordinación entre las administraciones; se ha abordado la situación de los juzgados de violencia; la eficacia del dispositivo telemático de localización de los agresores; los programas para la inserción laboral de las víctimas, y sobre la protección telefónica cuando se producen denuncias.

El ejercicio del derecho al voto de todos los ciudadanos es una cuestión a la que siempre se debe prestar atención. Se han formulado varias recomendaciones al Gobierno para, por una parte, agilizar el voto por correo desde el extranjero, recomendación que ha sido aceptada, y por otra, facilitar, siempre, la participación en las elecciones de las personas con discapacidad.

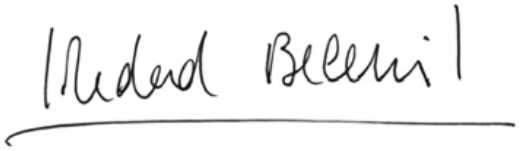
La **compatibilidad del cobro de pensión de jubilación** con un trabajo remunerado para creadores ha supuesto varias recomendaciones al Gobierno que ha manifestado su intención de realizar modificaciones normativas para hacerlo posible.

Además del trabajo habitual de atender las quejas de los ciudadanos, con el fin de analizar y conocer mejor algunos problemas o situaciones se han celebrado varias jornadas de estudio. En colaboración con la Universidad de Alcalá, en Madrid, se celebró una jornada sobre **educación inclusiva**. Participaron en ella docentes, asociaciones de padres y madres así como centros escolares. Las conclusiones de esta jornada fueron

divulgadas ampliamente y se formularon recomendaciones. En colaboración con ACNUR se celebró una jornada sobre **acogida de refugiados.** En ella participaron personas que dirigen instituciones internacionales dedicadas a la atención a refugiados y técnicas del Defensor. Las jornadas celebradas contaron con la asistencia de entidades, asociaciones y las ONG interesadas y muy activas en estas materias.

Conviene señalar, para finalizar este resumen del trabajo realizado, que durante una parte del año 2016, el Gobierno de la nación estuvo en funciones (desde el 21 de diciembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016), lo cual no ha permitido poner en marcha recomendaciones o actuaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, pese haber sido aceptadas, pues requerían modificaciones normativas no factibles por limitación de las funciones del Gobierno. Sin embargo, la institución ha seguido desempeñando plenamente sus funciones.

Madrid, 28 de febrero de 2017



Soledad Becerril

DEFENSORA DEL PUEBLO

I

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

1 RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO

El Defensor del Pueblo ha recibido este año **un total de 16.485 escritos de queja de los ciudadanos**, a los que hay que añadir **39 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de amparo**. A esta cifra hay que sumar aquellos ciudadanos que han sido **atendidos personalmente por la institución: 16.178,** de los cuales 3.475 fueron presenciales y 12.703 fueron atendidos a través de llamadas de teléfono.

El portal web de la institución ha sido visitado **945.242 ocasiones**, en sus distintos apartados y se han realizado **456.215 sesiones**.

A lo largo del año, se realizaron **872 actuaciones de oficio**, es decir, abiertas por iniciativa de la institución.

Como consecuencia de las quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas administraciones un total de **708 Recomendaciones** y **807 Sugerencias**. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- **228 Recomendaciones han sido aceptadas, 54 rechazadas** y 426 están en trámite o sin contestar por parte de la Administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;
- **389 Sugerencias han sido aceptadas, 86 rechazadas** y 332 están en trámite o sin contestar a fecha de cierre del informe.

En este capítulo se ofrece la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2016. Se pueden encontrar los datos relativos al total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (procedencia, administraciones concernidas, resoluciones a las que han dado lugar, etcétera). Se incluyen también los datos relativos a los tiempos medios en que el Defensor contesta a los ciudadanos y a la Administración. En un último apartado se presentan los datos relativos al presupuesto aprobado en 2015 para el ejercicio del año 2016.

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

1.1 TOTAL DE EXPEDIENTES, INFORMACIÓN AL CIUDADANO Y PORTAL WEB

El conjunto del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la recepción y tramitación de quejas, que recibe del ciudadano, y en las actuaciones de oficio, que tramita por iniciativa propia (parte de ellas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). También atiende a los ciudadanos que se dirigen a la institución personalmente, a través del teléfono, o de su portal web.

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

En términos globales, en 2016 la institución ha gestionado un total de 17.396 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional.

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

Cuadro 1

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2016 y su comparativa con 2015			
		2016	2015
Quejas	Individuales	13.151	13.599
	Agrupados (*)	3.334	4.223
	Total	**16.485**	**17.822**
Actuaciones de oficio	Oficio	872	522
	Total	**872**	**522**
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	Individuales	39	49
	Agrupados (*)		74
	Total	**39**	**123**
TOTAL		**17.396**	**18.467**

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

1.1.2 Información al ciudadano: presencial y telefónica

Se ofrece información a los ciudadanos que se dirigen a la institución, bien personalmente, o bien telefónicamente. En ambos servicios se les orienta acerca de las competencias del Defensor del Pueblo respecto al motivo de la consulta. En unos casos puede ser causa de queja y en otros puede tratarse de ofrecer una información o de dirigir al interesado a otra instancia del Estado.

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

Cuadro 2

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2016 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2015		
	2016	2015
Atención presencial	3.475	3.306
Teléfono	8.002	8.427
Línea 900	4.701	5.419
TOTAL	**16.178**	**17.152**

1.1.3 Visitas al portal web

Como en años anteriores, las entradas de los ciudadanos al portal web institucional han seguido creciendo. Sus características y nuevas prestaciones vienen reseñadas en el capítulo 7 de la parte I del presente informe.

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

Cuadro 3

Visitas al portal del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)		
	2016	2015
Páginas vistas	945.242	553.358

Cuadro 4

Desglose de visitas por secciones al portal del Defensor del Pueblo	
Sección	Visitas
Defensor	80.203
Consulta tu queja	32.214
Página inicial de resoluciones	9.154
Acceso al contenido de las principales resoluciones	137.799
Transparencia	23.450
Acceso a tiempos de respuesta	2.106

Acceso a Administraciones entorpecedoras	2.617
Áreas de actuación (más consultadas)	
administración de justicia	2.224
educación	2.213
administración local	2.149
función y empleo público	1.262
sanidad	1.229
migraciones	1.126
actividad económica	1.116
empleo y seguridad social	1.092
igualdad de trato	1.030
vivienda	925
política social	760
impuestos	713
centros penitenciarios	681
urbanismo	669
medio ambiente	661
ciudadanía y seguridad pública	631
transportes y comunicaciones	43
expropiación forzosa	30
servicios públicos y esenciales	17
Grupos sociales	
menores	6.423
celíacos	3.845
personas con discapacidad	1.004
extranjeros	668
víctimas de violencia de género	565
víctimas de xenofobia	464
personas privadas de libertad	337
deudores hipotecarios	300
afectados por las preferentes	276
víctimas del terrorismo	214
Mecanismo Nacional Prevención Tortura (MNP)	6.072
Informes	2.997
anuales	1.577
del MNP	1.003
monográficos	951
Documentación	30.017
Biblioteca	3.156
Prensa	6.436
Agenda institucional	2.669
Concurso escolar de dibujos	6.962
Premio Derechos Humanos	2.113
Premio Institución Defensor del Pueblo	1.075

Cuadro 4B

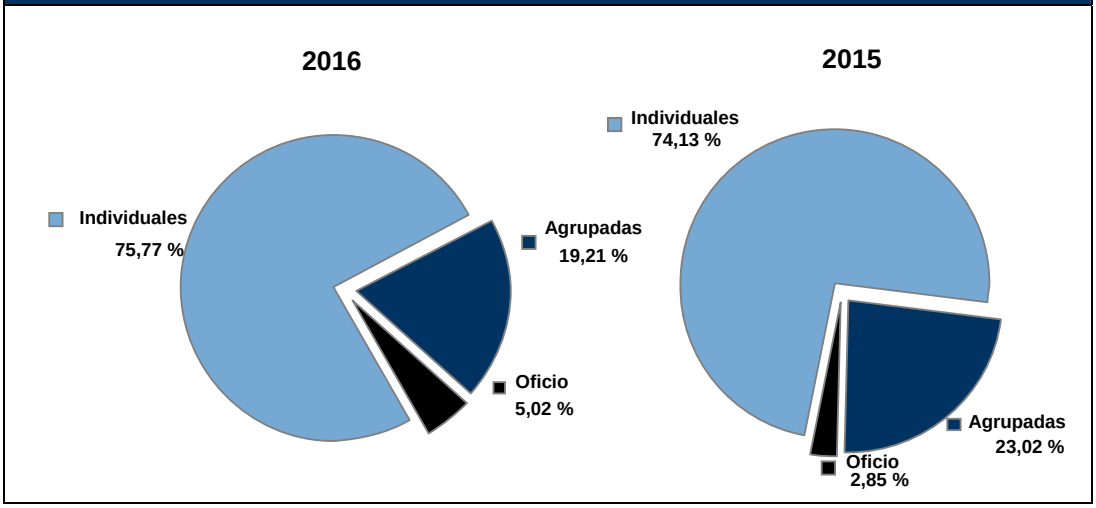
Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo en la versión inglesa		
	2016	2015
Visitas	5.352	4.200

1.2 TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

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

Gráfico 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio (quitando las solicitudes de recurso) abiertos durante 2016 y su comparativa con 2015



1.2.1 Tiempos medios de contestación de los expedientes

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

Cuadro 5

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2016			
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS		
	2016	2015	2014
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	28	29	36
Resolución del Defensor tras la respuesta de la Administración	48	47	57

Cuadro 6

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2016 y su comparativa en 2015		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2016	2015
Administración General del Estado	70	77
Administración autonómica	96	97
Administración local	105	95
Fiscal General del Estado (*)	89	84
Otras entidades públicas	74	81
Poder Judicial	88	76
Universidades	60	62
MEDIA TOTAL	**83**	**85**

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

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de los distintos medios de comunicación. En los dos cuadros siguientes, se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción, esto es, a través del correo postal, por fax, por correo electrónico, haciendo uso de la plataforma web del Defensor del Pueblo, o bien de forma presencial. El CUADRO 7 recoge la distribución correspondiente de los expedientes de queja y el CUADRO 8 los escritos en solicitud de interposición de recurso.

Cuadro 7

Número de quejas según la forma de recepción en 2016 y su comparativa con 2015				
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2016		2015	
	Número	%	Número	%
Correo postal	4.716	28,61	5.595	31,39
Fax	236	1,43	265	1,49
Telegrama	1	0,01		
Correo electrónico	1.757	10,66	4.582	25,71
Presencial	2.751	16,69	1.089	6,11
Formulario web	6.990	42,40	6.291	35,30
Administración electrónica (*)	34	0,21		
TOTAL	**16.485**	**100,00**	**17.822**	**100,00**

(*) Sistema de Interconexión de Registros entre administraciones.

Cuadro 8

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2016 y su comparativa con 2015				
VÍA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2016		2015	
	Número	%	Número	%
Correo postal	7	17,95	80	65,04
Fax	1	2,56	4	3,25
Correo electrónico	15	38,46	14	11,38
Presencial	4	10,26	9	7,32
Formulario web	12	30,77	16	13,01
TOTAL	**39**	**100,00**	**123**	**100,00**

Según su vía de remisión

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

Cuadro 9

Procedencia de las queja según la vía de remisión en 2016 y comparativa con 2015				
REMISIÓN DE QUEJAS	Número		%	
	2016	2015	2016	2015
Presentados directamente por el ciudadano	14.905	16.047	90,42	90,04
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.557	1.740	9,44	9,68
Por diversas entidades y organismos	23	35	0,14	0,28
TOTAL	**16.485**	**17.822**	**100,00**	**100,00**

Cuadro 10

Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2016 y su comparativa con 2015				
REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	Número		%	
	2016	2015	2016	2015
Presentados directamente por el ciudadano	35	121	89,74	98,37
Por comisionados parlamentarios autonómicos	4	2	10,26	1,63
TOTAL	**39**	**123**	**100,00**	**100,00**

Cuadro 11

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2016 y su comparativa con 2015				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2016	2015	2016	2015
Ararteko del País Vasco	71	47	4,56	2,72
Diputado del Común de Canarias	188	199	12,07	11,54
Síndic de Greuges de Catalunya	253	268	16,25	15,54
Valedor do Pobo de Galicia	57	83	3,66	4,81
Defensor del Pueblo Andaluz	387	468	24,86	27,13
Justicia de Aragón	199	218	12,78	12,64
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	148	199	9,51	11,54
Procurador del Común de Castilla y León	173	165	11,11	9,57
Defensor del Pueblo de Navarra	81	78	5,20	4,52
TOTAL	**1.557**	**1.725**	**100,00**	**100,00**

Cuadro 12

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismo durante 2016 y su comparativa con 2015				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2016	2015	2016	2015
Organismos autonómicos	2	3	8,70	36,00
Cortes Generales	19	28	82,61	56,00
Fiscalía General del Estado		1		2,00
Defensores extranjeros	2	3	8,70	6,00
TOTAL	**23**	**35**	**100,00**	**100,00**

Según su procedencia geográfica

Los dos gráficos que se muestran a continuación, con el mapa de España, muestran la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2016. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados, y los diferentes lugares y territorios.

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

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

Gráfico 2

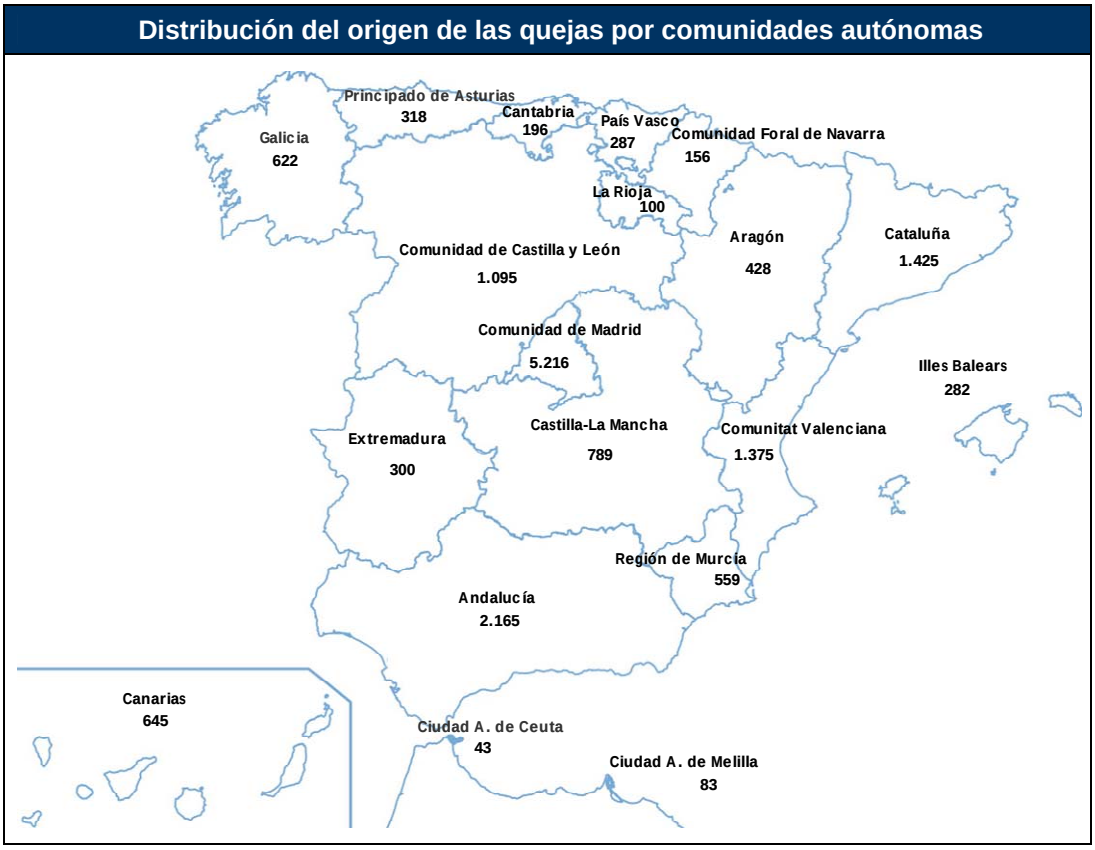
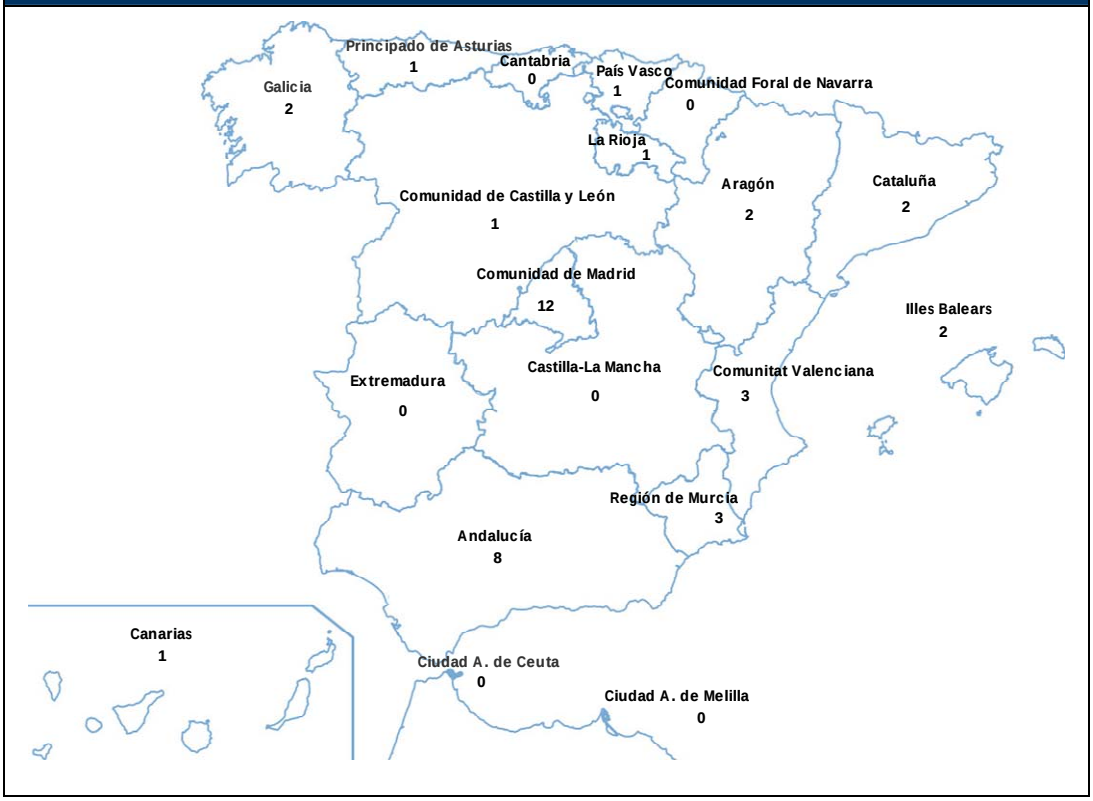

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas
Principado de Asturias
318
Cantabria
196
País Vasco
287
Comunidad Foral de Navarra
156
Galicia
622
La Rioja
100
Aragón
428
Cataluña
1.425
Comunidad de Castilla y León
1.095
Comunidad de Madrid
5.216
Illes Balears
282
Castilla-La Mancha
789
Comunitat Valenciana
1.375
Extremadura
300
Región de Murcia
559
Andalucía
2.165
Canarias
645
Ciudad A. de Ceuta
43
Ciudad A. de Melilla
83

Gráfico 3

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



1.2.3 Clasificación de los expedientes por áreas de actuación

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

Cuadro 13

Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores					
ÁREAS DE ACTUACIÓN	Quejas		Actuaciones de oficio	Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	Total
	Individuales	Agrupadas		Individuales	
Administración de justicia	1.649		27	18	**1.694**
Centros penitenciarios	514		68		**582**
Asuntos de interior	1.050		34	1	**1.085**
Igualdad de trato	92	20	7	5	**124**
Migraciones	1.069	46	60		**1.175**
Sanidad	470		42		**512**
Política social	590		101		**691**
Vivienda	301		11		**312**
Empleo y seguridad social	1.054		21	2	**1.077**
Función y empleo públicos	1.067	2.325	41	7	**3.440**
Educación	788	45	159	2	**994**
Impuestos	893	72	8		**973**
Actividad económica	757	737	12	1	**1.507**
Medio ambiente	447		59	2	**508**
Urbanismo	325		30	1	**356**
Administración local	293		15		**308**
Cultura y otros ámbitos	240		9		**249**
Prevención de la tortura			131		**131**
Servicios públicos y esenciales	879	87	34		**1.000**
En estudio (a 31 dic.)	673	2	3		**678**
TOTAL	13.151	3.334	872	39	17.396

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes

El CUADRO 14 y el GRÁFICO 4 de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja y de actuación de oficio, una vez recibidos o iniciados por la institución, y el estado en que se encontraban en el momento de cerrar el informe.

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

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

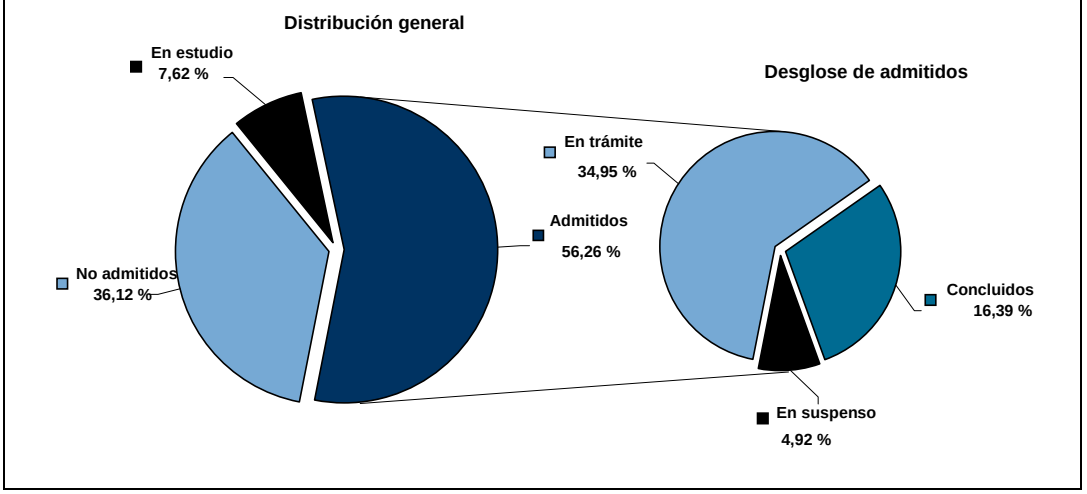
Cuadro 14

Situación de los expedientes de queja y de actuación de oficio

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	3.104	23,60	2.388	71,63	574	65,83	6.066	34,95
	Concluidos	2.534	19,27	108	3,24	203	23,28	2.845	16,39
	En suspenso	35	0,27	737	22,11	82	9,40	854	4,92
	Total	**5.673**	**43,14**	**3.233**	**96,97**	**859**	**98,51**	**9.765**	**56,26**
No admitidos	No admitidos	6.168	46,90	101	3,03			6.269	36,12
	Total	**6.168**	**46,90**	**101**	**3,03**			**6.269**	**36,12**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	675	5,13			13	1,49	688	3,96
	Pendiente de contestación del interesado	635	4,83					635	3,66
	Total	**1.310**	**9,96**			**13**	**1,49**	**1.323**	**7,62**
TOTAL GENERAL		**13.151**	**100,00**	**3.334**	**100,00**	**872**	**100,00**	**17.357**	**100,00**

Gráfico 4

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



1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja individuales

El CUADRO 15 recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados, o promover una actuación ante las administraciones públicas. Como puede apreciarse, la principal causa de inadmisión viene referida a la falta de indicios que revelen una actuación irregular de la Administración.

Cuadro 15

Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	**Número**
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.172
Falta de actuación administrativa previa	1.084
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	705
Intervención judicial	558
Varios motivos de no admisión concurrentes	410
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	301
Conflicto particular ajeno a la Administración	188
Resuelto sin intervención del Defensor	110
Solo se solicita información	106
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	90
Sentencia firme	79
Solo se envía información	72
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros exptes	62
Plazo superior a un año	52
Desistimiento	49
Carencia de fundamentos	35
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	21
Inexistencia de pretensión	18
Sin actividad de los poderes públicos	17
Inexistencia de interés legítimo	14
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	6
Imposibilidad de contactar con el interesado	6
Queja anónima	4
Disconformidad con la legislación vigente	4
Sin contestación a defecto subsanable	3
Perjuicios a terceros	2
TOTAL	**6.168**

Los dos siguientes cuadros reflejan la tramitación seguida por los expedientes individuales de queja que fueron admitidos, con indicación de las administraciones involucradas en las diferentes actuaciones y los tipos de conclusión de aquellos expedientes que se han concluido en el mismo año 2016.

Cuadro 16

Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	1.489	1.462	8	2.959
Administración autonómica	638	462	2	1.102
Administración local	553	333	1	887
Fiscal General del Estado	63	36		99
Otras entidades públicas	27	46	22	95
Poder Judicial	20	59		79
Varias administraciones	262	116	1	379
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	34	7	1	42
Universidades	18	13		31
TOTAL	3.104	2.534	35	5.673

Cuadro 17

Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Tipos de conclusión según administraciones					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	671	467	59	265	1.462
Administración autonómica	190	118	16	138	462
Administración local	150	119	10	54	333
Fiscal General del Estado	20	3	1	12	36
Otras entidades públicas	30	6	1	9	46
Poder Judicial	36	7	6	10	59
Varias administraciones	38	15	31	32	116
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	2			5	7
Universidades	5	4		4	13
TOTAL	1.142	739	124	529	2.534

1.2.6 Expedientes de queja agrupados

Al igual que para los expedientes individuales, en los cuadros siguientes 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 admitidas. Respecto a los motivos de no admisión, hay que repetir lo ya señalado respecto a las quejas individuales.

Cuadro 18

Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	1.228	74		1.302
Administración autonómica	1.114	34	737	1.885
Varias administraciones	46			46
Total	**2.388**	**108**	**737**	**3.233**

Cuadro 19

Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	56
Falta de actuación administrativa previa	45
TOTAL	**101**

Cuadro 20

Expedientes de queja agrupados admitidos y concluidos: Tipos de conclusión según administraciones

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	No se subsana	Total
Administración General del Estado		74	74
Administración autonómica	34		34
TOTAL	**34**	**74**	**108**

1.2.7 Expedientes de actuación de oficio

Además de los datos ofrecidos en los siguientes cuadros, acerca de los expedientes de oficio, en el anexo A del presente informe puede consultarse el detalle el listado de las administraciones de destino de estas actuaciones, y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el anexo C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2016.

Cuadro 21

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	122	74	11	207
Administración autonómica	279	80	32	391
Administración local	81	16	39	136
Fiscal General del Estado	8			8
Otras entidades públicas	2	4		6
Poder Judicial	4	1		5
Varias administraciones	41	13		54
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	2	3		5
Universidades	35	12		47
TOTAL	**574**	**203**	**82**	**859**

Cuadro 22

Expedientes de actuación de oficio concluidos. Tipos de conclusión según administraciones

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	15	38	4	17	74
Administración autonómica	56	12	1	11	80
Administración local	3	10	1	2	16
Otras entidades públicas	1			3	4
Poder Judicial	1				1
Varias administraciones	2	9	1	1	13
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones				3	3
Universidades	2	8		2	12
TOTAL	**80**	**77**	**7**	**39**	**203**

1.3 EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, O REABIERTOS EN EL AÑO 2016

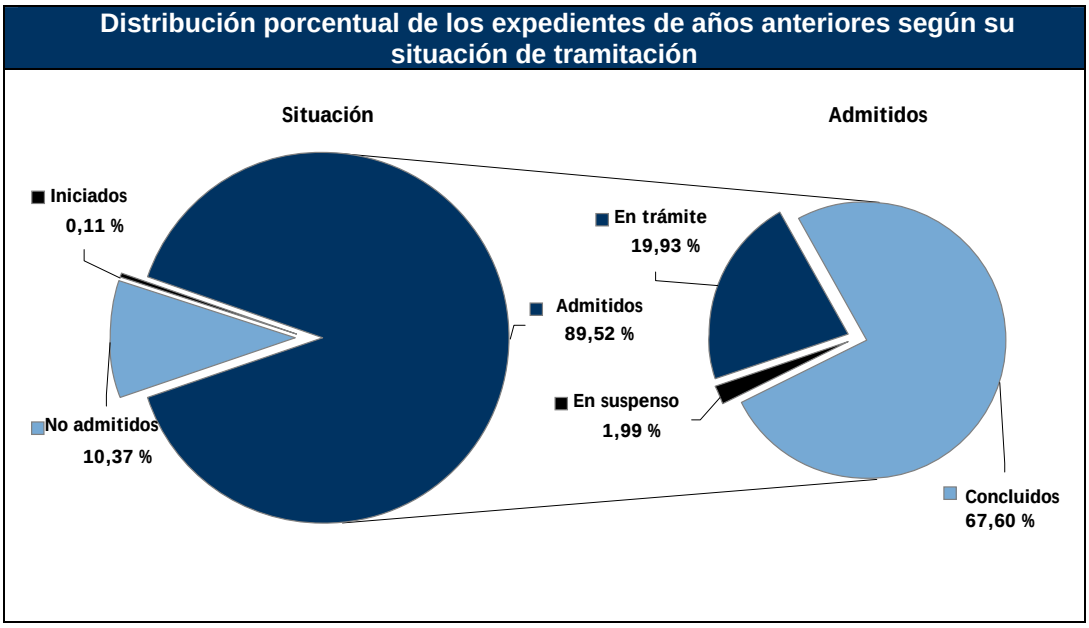
A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes de 2015 que no se habían iniciado, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del interesado, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Cuadro 23

Situación de los expedientes que se encontraban pendientes al finalizar el año 2015

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	80	8,34			1	6,67	81	8,07
	Concluidos	232	24,19	30	100,00	13	86,67	275	27,39
	En suspenso	4	0,42			1	6,67	5	0,50
	Total	**316**	**32,95**	**30**	**100,00**	**15**	**100,00**	**361**	**35,96**
No admitidos	No admitidas	642	66,94					642	63,94
	Total	**642**	**66,94**					**642**	**63,94**
En estudio	Pte. de datos	1	0,10					1	0,10
	Total	**1**	**0,10**					**1**	**0,10**
TOTAL GENERAL		**959**	**100,00**	**30**	**100,00**	**15**	**100,00**	**1.004**	**100,00**

Gráfico 5



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

Cuadro 24

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Recomendaciones	230	54	238	186	708
Sugerencias	389	86	206	126	807
Recordatorios de deberes legales					256
TOTAL	619	140	444	312	1.771

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

Cuadro 25

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	55	35	90	48	228
Administración autonómica	58	12	58	88	216
Administración local	105	5	60	36	206
Fiscal General del Estado			3	1	4
Otras entidades públicas	1		1	1	3
Poder Judicial			1	3	4
Universidades	9	2	35	1	47
TOTAL	228	54	248	178	708

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

Cuadro 26

Sugerencias por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite *	Total
Administración General del Estado	217	50	71	47	385
Administración autonómica	93	7	49	27	176
Administración local	78	29	86	51	244
Otras entidades públicas				1	1
Universidades	1				1
TOTAL	389	86	206	126	807

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

1.5 PRESUPUESTO 2016

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

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2016

Cuadro I

PRESUPUESTO DE GASTOS 2016	Cantidad
CAPÍTULO I: Gastos de personal	11.826.400,00€
CAPÍTULO II: Gastos corrientes en bienes y servicios	1.935.600,00€
CAPÍTULO III: Gastos financieros	3.000,00 €
CAPÍTULO IV: Transferencias corrientes	117.900,00€
CAPÍTULO VI: Inversiones reales	298.000,00€
TOTAL CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI	**14.180.900,00€**

Cuadro II

CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
10	Altos cargos	455.700,00€
12	Funcionarios	8.665.400,00€
13	Laborales	5.000,00€
14	Otro personal	345.000,00€
15	Incentivos al rendimiento	1.000,00€
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.354.300,00€
TOTAL CAPÍTULO I		**11.826.400,00€**

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
20	Arrendamientos y cánones	122.000,00€
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	401.500,00€

22	Material, suministros y otros	1.217.100,00€
23	Indemnizaciones por razón del servicio	104.000,00€
24	Gastos de publicaciones	91.000,00€
	TOTAL CAPÍTULO II	**1.935.600,00€**

CAPÍTULO III. GASTOS FINANCIEROS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
34	De depósitos y fianzas	3.000,00 €
	TOTAL CAPÍTULO III	**3.000,00 €**

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
44	A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones y resto de entes del sector público	13.000,00€
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	96.900,00€
49	Al exterior	8.000,00€
	TOTAL CAPÍTULO IV	**117.900,00€**

CAPÍTULO VI. INVERSIONES REALES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
61	Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	30.000,00€
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	68.500,00€
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	24.000,00€
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	175.500,00€
	TOTAL CAPÍTULO VI	**298.000,00€**

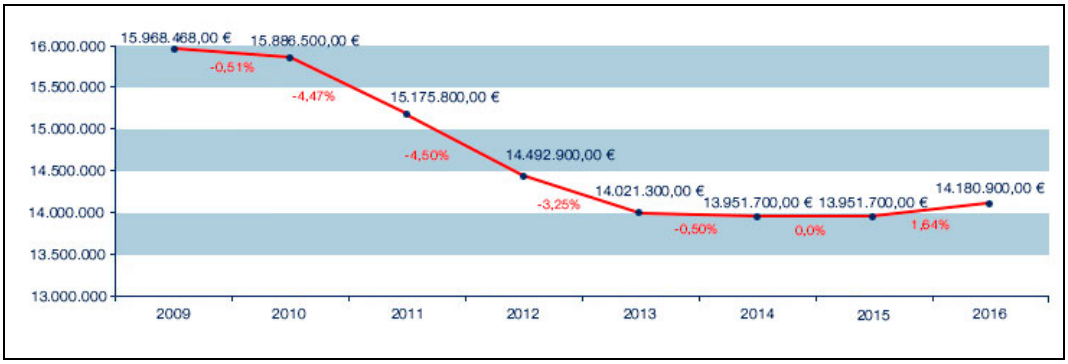
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI)	**14.180.900,00€**

1.5.2 Evolución interanual 2009-16

Cuadro III

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cantidad (€)	15.968.400	15.886.500	15.175.800	14.492.900	14.021.300	13.951.700	13.951.700	14.180.900
Porcentaje variación respecto año anterior	-	-0,51 %	-4,47 %	-4,50 %	-3,25 %	-0,50 %	0,00 %	1,64 %

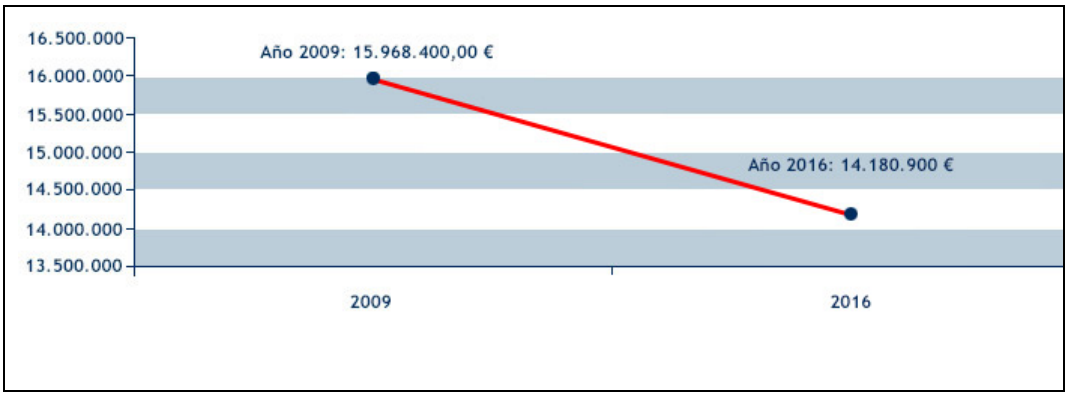
Gráfico I



Cuadro IV

2009	2016	% INCREMENTO
15.968.400,00 €	14.180.900,00 €	**-11,19 %**

Gráfico II



1.5.3 Ejecución presupuestaria

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2016	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos Cargos	455.700,00€	453.997,46€	0,00€	1.702,54€
Artículo 12: Funcionarios	8.334.037,26€	8.272.157,36€	0,00€	61.879,90€
Artículo 13: Laborales	5.000,00€	0,00€	0,00€	5.000,00€
Artículo 14: Otro personal	345.000,00€	326.364,96€	1.500,00€	17.135,04€
Artículo 15: Incentivos al rendimiento	1.000,00€	0,00€	0,00€	1.000,00€
Artículo 16: Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.274.300,00€	1.991.184,12€	182.565,61€	100.550,27€
TOTAL CAPÍTULO I	**11.415.037,26€**	**11.043.703,90€**	**184.065,61€**	**187.267,75€**
CAPÍTULO II: GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS				
Artículo 20: Arrendamientos y cánones	121.000,00€	108.566,75€	950,60€	11.482,65€
Artículo 21: Reparaciones, mantenimiento y conservación	438.600,00€	345.427,75€	86.312,59€	6.859,66€
Artículo 22: Material, suministros y otros	1.317.100,00€	987.492,91€	276.232,19€	53.374,90€
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio	84.700,00€	75.433,60€	0,00€	9.266,40€
Artículo 24: Gastos de publicaciones	55.500,00€	16.452,83€	36.810,40€	2.236,77€
TOTAL CAPÍTULO II	**2.016.900,00€**	**1.533.373,84€**	**400.305,78€**	**83.220,38€**

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2016	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
CAPÍTULO III: GASTOS FINANCIEROS				
Artículo 34: De depósitos y fianzas	3.000,00€	1.266,32€	0,00€	1.733,68€
TOTAL CAPÍTULO III	**3.000,00€**	**1.266,32€**	**0,00€**	**1.733,68€**
CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES				
Artículo 44: A Sociedades, Entidades Públicas, Fundaciones y resto de Entes del Sector Público	6.000,00€	6.000,00€	0,00€	0,00€
Artículo 48: A familias e instituciones sin fines de lucro	21.900,00€	3.674,01€	425,99€	17.800,00€
Artículo 49: Al exterior	33.000,00€	6.114,42€	25.000,00€	1.885,58€
TOTAL CAPÍTULO IV	**60.900,00€**	**15.788,43€**	**25.425,99€**	**19.685,58€**
CAPÍTULO VI: INVERSIONES REALES				
Artículo 61: Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	75.300,00€	3.319,73€	60.163,69€	11.816,58€
Artículo 62: Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	170.862,74€	103.965,43€	57.835,13€	9.062,18€

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2016	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
Artículo 63: Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	53.400,00€	21.127,84€	28.593,51€	3.678,65€
Artículo 64: Gastos de inversiones de carácter inmaterial	385.500,00€	376.964,83€	7.942,35€	592,82€
TOTAL CAPÍTULO VI	**685.062,74€**	**505.377,83€**	**154.534,68€**	**25.150,23€**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I, II, III, IV y VI)	**14.180.900,00€**	**13.099.510,32€**	**764.332,06€**	**317.057,62€**

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Una parte característica del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de **Recomendaciones** y **Sugerencias** a las distintas administraciones, a partir de la tramitación de las quejas o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de su decisión al respecto. En 2016 la institución ha formulado 708 Recomendaciones y 807 Sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En los apartados estadísticos del capítulo anterior puede consultarse la distribución de estos datos. En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada. En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, sin bien a lo largo de los capítulos de la parte II se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas. A continuación, se detallan recomendaciones en dos epígrafes: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes, y las que han surgido a partir de los estudios monográficos llevados a cabo a lo largo del año.

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

2.1.1 Migraciones

Recomendación de 25 de febrero, formulada ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración, sobre la inclusión de las pensiones no contributivas de invalidez como acreditación de recursos suficientes para obtener la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea

Ciudadanos españoles con discapacidad reconocida legalmente, y con matrimonio inscrito en el Registro Civil español, sufrían una discriminación directa al no haberse previsto ajustes razonables en la normativa de extranjería para que las pensiones no contributivas de invalidez constasen como acreditación suficiente de los recursos

necesarios para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea.

La valoración de la situación personal y familiar de los solicitantes con discapacidad en los procedimientos de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea no puede quedar a los criterios de oportunidad de las diferentes delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

Recomendación aceptada.

Recomendación de 16 de marzo, formulada ante la Secretaría de Estado de Justicia, sobre los apoyos necesarios y los métodos adaptados a las personas que padecen analfabetismo en todas las pruebas exigibles para la adquisición de la nacionalidad española por residencia

La ausencia de una adaptación de las pruebas de nacionalidad para que las personas que padecen analfabetismo dispongan de los apoyos razonables en el procedimiento de la adquisición de la nacionalidad española por residencia, supone una vulneración de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Se formuló una Recomendación para que se impartan instrucciones específicas, a fin de que el Instituto Cervantes establezca métodos adaptados a las necesidades de este colectivo en todas las pruebas exigibles para la adquisición de la nacionalidad.

Recomendación aceptada.

Sugerencia de 13 de junio, formulada ante la Subdelegación del Gobierno en Alicante, sobre la solicitud de una revocación de la autorización de residencia temporal que había sido otorgada a un ciudadano, concediendo la autorización de residencia de larga duración que le correspondía, tomando en consideración el interés superior de la menor a su cargo

Una ciudadana solicitó a la Subdelegación del Gobierno en Alicante la revocación de la resolución que concedía una segunda renovación de la autorización de residencia a su hija y la concesión de una autorización de residencia de larga duración, sin que se estimase la solicitud.

Sugerencia aceptada.

2.1.2 Educación

Recomendación de 11 de marzo, formulada ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre la aclaración de los créditos que bonifican la beca de matrícula

La normativa reguladora de las becas y ayudas de carácter general para estudios universitarios convocadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte hasta el curso 2015-16 establecía de manera insuficiente uno de los requisitos esenciales para poder beneficiarse de la beca de matrícula: que se trate de créditos formalizados en primera matrícula, con exclusión de los créditos de segunda y posteriores matrículas para el mismo curso académico, creando con ello falsas expectativas en los estudiantes que reciben una notificación de concesión y son considerados becarios en los listados públicos, pero no reciben beneficio alguno por haber formalizado en segunda o posteriores matrículas todas sus asignaturas. Por tanto, se recomendó que en las sucesivas convocatorias de becas de carácter general para estudiantes que cursen estudios postobligatorios se haga expresa mención de que la beca de matrícula para estudios universitarios bonifica solo los precios de los créditos en primera matrícula.

Esta **Recomendación** fue expresamente aceptada por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, quien manifestó que el artículo 5.2 de la Resolución de 11 de agosto de 2016, por la que se convocan becas para el curso 2016-17 (*Boletín Oficial del Estado* de 13 de agosto), recogió específicamente, en los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, los créditos cuyo precio se bonifica con esta beca.

Recomendación de 23 de mayo, formulada ante la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre la modificación de las condiciones de carácter académico para obtener una beca en los supuestos de cambio de estudios con condición de becario

Se comprobó que uno de los requisitos de carácter académico para obtener beca universitaria en el supuesto de cambio de estudios con condición de becario, impedía su obtención a los estudiantes que habían superado más créditos en los estudios abandonados que los que figuraban como superados en los nuevos por haberles sido convalidados, lo que resultaba incongruente y producía el efecto contrario al fin perseguido por la norma, de evitar la utilización de fondos públicos para financiar estudios de alumnos que no avanzan académicamente de forma adecuada, por lo que se recomendó su modificación.

Esta **Recomendación** fue aceptada, y en su cumplimiento se publicó el Real Decreto 293/2016, de 15 de julio, de modificación parcial del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como la Resolución de 11 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocaron becas para el curso 2016-17, disposiciones que modifican la redacción de los artículos que regulaban hasta el pasado curso académico las condiciones para obtener becas universitarias en el supuesto de cambio de estudios con condición de becario.

Recomendación de 24 de agosto, formulada ante la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, sobre la exención de precios públicos para iniciar estudios universitarios a los alumnos que obtuvieron matrícula de honor en el último curso de los estudios superiores de Formación Profesional

Se comprobó que esta universidad solo aplicaba la exención en los precios de la matrícula del primer curso de estudios universitarios a los estudiantes que accedían a la universidad desde Bachillerato habiendo obtenido la calificación de matrícula de honor, pero no a los procedentes de Formación Profesional con la misma calificación, pese a que el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, establece que el acceso a la universidad desde cualquiera de ambos supuestos debe realizarse desde el pleno respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por tanto, se inició una actuación de oficio ante la universidad citada, formulando a su rector una **Recomendación** en este sentido.

Esta **Recomendación** fue aceptada, y en su cumplimiento la normativa de precios públicos por servicios académicos en la Universidad Rey Juan Carlos para el curso 2016-17 incluyó entre los posibles alumnos beneficiarios de exenciones a «los beneficiarios de matrícula de honor», suprimiendo cualquier referencia acerca de los estudios previos en los que se hubiera obtenido la matrícula.

2.1.3 Sanidad

Recomendación y Sugerencia de 28 de septiembre, formuladas ante la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura, sobre la expedición de una tarjeta sanitaria adicional a los hijos menores de padres separados o divorciados

Se recomendó la emisión de duplicados de las tarjetas sanitarias de menores con padres separados para facilitar la movilidad y el adecuado ejercicio de las obligaciones

parentales. En consonancia con la recomendación se formuló una **Sugerencia** sobre un caso concreto.

La respuesta de la consejería es favorable a asumir la recomendación pero señala dificultades para su materialización, dado que al tratarse de una tarjeta de chip no resulta factible establecer duplicados a riesgo de que ambas tarjetas se anulen. Se indica que se están haciendo estudios para ofrecer duplicados en soporte no electrónico.

Se ha considerado la **Recomendación** aceptada, pero en trámites para llevarla a efecto.

Recomendaciones de 18 de octubre, formuladas ante el Servicio Cántabro de Salud, sobre la reconstrucción de seno a las mujeres que han sufrido una mastectomía

Se llevó a cabo una actuación transversal con el conjunto de los servicios territoriales de salud. En el caso analizado, la Administración en su respuesta se limitó a señalar que la cirugía plástica no se encuentra cubierta por la norma de garantía de plazos de respuesta asistencial y, por tanto, no cuenta con una referencia sobre tiempo máximo de realización. También indicó que no disponía de conciertos para estos procedimientos. La lista de espera, a 31 de mayo de 2016, incluía a 175 mujeres; 24 de ellas con demoras superiores a un año, 11 con 18 meses y dos que superaban los dos años. Por ello, se formularon dos Recomendaciones para introducir esta técnica en la normativa de garantía de plazos de respuesta quirúrgica de ese servicio, y para que se adopten medidas para reducir la lista de espera estructural existente en estos procedimientos.

Las **Recomendaciones** han sido aceptadas y se está en fase de seguimiento de su puesta en práctica.

Se han formulado **Recomendaciones** de similar tenor a la **Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**; a la **Consejería de Sanidad de Castilla y León**; al **Servicio Extremeño de Salud** y a la **Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia**. Todas están pendientes de respuesta, excepto la de la Administración castellanoleonesa en la que existe un compromiso de plantearse el asunto en el marco de la ejecución del «Plan estratégico PERICLES 2015-19», por lo que se mantiene el seguimiento sobre la resolución.

2.1.4 Política Social

Recomendaciones de 9 de febrero, formuladas ante la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria, sobre las comunicaciones y visitas, en centros de día, a personas sometidas a tutela

La limitación de las visitas a una usuaria por indicación de su tutora, que expresamente había señalado que todas la visitas debían ser autorizadas por ella, incluidas las de los restantes miembros de la familia, sin que se objetivase razón alguna que justificara esa limitación, no se consideró proporcional ni ajustada a las facultades de un tutor.

Por ello, se recomendó variar los criterios generales de los centros residenciales y de día para que no se admitan este tipo de limitaciones sin autorización judicial, así como para que los directores de los centros comuniquen la existencia de estas instrucciones al ministerio fiscal para que se depuren los excesos y se puedan establecer las medidas de protección proporcionales a cada caso.

Recomendaciones pendientes de contestación.

Recomendación de 2 de marzo, formulada ante la Consejería de Política Social y Familia de la Comunidad de Madrid, sobre las garantías de la efectividad de los derechos reconocidos a las personas en situación de dependencia

La interesada tenía reconocido, por su Programa Individual de Atención (PIA), la prestación de servicio de atención social a personas con enfermedad mental, pero no la recibe de hecho, dado que está vinculada a MUFACE y no había sido atendida en ningún servicio de salud mental dependiente de su comunidad autónoma.

Resulta contradictorio que se le reconozca en el PIA un servicio y, acto seguido, se invoque la configuración normativa de dicho servicio en el Decreto 122/1997, de 2 octubre, para desconocer el derecho subjetivo de la interesada a ser atendida en un Servicio de Salud Mental dependiente de la Administración autonómica. Por ello, se recomendó corregir con alcance general esta disfunción.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación de 18 de mayo, formulada ante Renfe, sobre la accesibilidad de las estaciones ferroviarias

Las estaciones comprendidas en el tramo entre Santander y Liérganes no son accesibles, por lo que las personas con discapacidad precisan, para el acceso a los trenes, de la ayuda del personal de Renfe.

Constituye un mandato de los poderes públicos proteger a las personas con discapacidad, tal y como ordena el artículo 49 de la Constitución española, y remover los obstáculos que dificulten su integración, en cumplimento del artículo 9.2 CE. El acceso a la red de transporte es vital para que las personas con discapacidad puedan participar plenamente de la vida económica y social, lo cual redundará positivamente en sus oportunidades educativas y profesionales y en su autonomía personal como expresión de la dignidad humana que reconoce la Constitución en su artículo 10.2.

Se recomendó a Renfe que priorizara el acondicionamiento de esas estaciones, a fin de garantizar su plena accesibilidad, y que prestara la debida asistencia para que las personas con discapacidad puedan acceder a los trenes, en tanto no se ejecuten dichas obras.

Recomendaciones aceptadas.

Recomendación y Sugerencia de 22 de junio, formuladas ante la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura, sobre la continuidad de la atención a las personas en situación de dependencia

A la vista de la respuesta de la Administración, se formuló en primer lugar un **Recordatorio de deberes legales**, para que no atribuyan al apartado 3 de la Disposición adicional primera de la Ley de dependencia la condición de norma habilitante para suspender la acción protectora de una persona ya declarada en tal situación ante la petición de una revisión de grado por agravamiento. La lógica de la norma es asegurar una protección integral de estas personas, lo que choca frontalmente con interrupciones de la protección fruto de la tramitación de peticiones administrativas de revisión.

En coherencia con ello, se formuló una **Recomendación** para la adopción de medidas que aseguren esa continuidad de la acción protectora y, en el caso concreto analizado en la queja, se remitió una **Sugerencia** para que se abone al interesado las cantidades en concepto de prestación económica vinculada al servicio de atención residencial durante el tiempo en que se tramitó la correspondiente revisión.

La respuesta de la consejería no resulta concluyente, por lo que el asunto figura como pendiente.

Recomendación de 21 de julio, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, sobre las prestaciones económicas reconocidas a las personas dependientes

La Administración autonómica insiste en no incluir en las resoluciones programas individuales de atención de las prestaciones vinculadas al servicio, demorando dicha decisión a un momento posterior. Se formuló una Recomendación para que se incluya en las resoluciones de los programas individuales de atención el importe de las prestaciones económicas reconocidas y las fechas de efectos, con el objetivo todo ello de evitar dilaciones en el acceso a unas prestaciones que están configuradas como derechos subjetivos.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación de 12 de agosto y Sugerencias de varias fechas, formuladas ante la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, sobre la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC)

Ante las demoras estructurales apreciadas, tanto en la tramitación inicial como en las renovaciones de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), se formularon diversos **Recordatorios de deberes legales**, **Sugerencias** sobre casos individuales y una **Recomendación**, al apreciar que, para las renovaciones, el plazo medio de demora era de ocho meses.

La situación afectaba también al **Ayuntamiento de Alicante**, en el que se apreció una notable demora en la elaboración de los planes familiares de inserción, necesarios para resolver la RGC. Por esta razón, el 18 de diciembre de 2015, se le había formulado una **Recomendación** para que dispusiera medios suplementarios para normalizar el ritmo de emisión de estos documentos.

La consejería aceptó las resoluciones y comunicó que para hacer frente a la situación se había promulgado el Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, de agilización en la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía ante la situación de emergencia social, que excepcionó la necesidad de contar con el plan de inserción familiar en el caso de demoras imputables a la Administración y declaró prioritaria la cobertura de los puestos de personal vinculados a la tramitación de la RGC.

Por su parte, la corporación municipal también aceptó la recomendación y comunicó la incorporación de varias personas al servicio para reducir los plazos de tramitación de los planes.

Recomendación de 17 de agosto, formulada ante la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura, sobre la diferencia máxima de edad entre adoptantes y adoptado

La nueva redacción dada al artículo 175 del Código Civil establece el límite máximo de diferencia de edad entre adoptante y adoptado en 45 años. Sin embargo, en Extremadura el límite está en 40 años. Se formuló una **Recomendación** para que se modifique la normativa autonómica, dado que carece de sentido establecer un límite más riguroso como requisito de idoneidad que de capacidad cuando no se acreditan especiales razones de la población de Extremadura para mantenerlo.

La respuesta recibida no es concluyente, con el que asunto está en seguimiento.

Recomendaciones de 19 de agosto, formuladas ante los Ayuntamientos de Lepe, Lucena del Puerto, Moguer y Palos de la Frontera (Huelva) y la Viceconsejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía, sobre la situación de las personas que viven en asentamiento de infraviviendas en esa zona

En 2014 se abrieron actuaciones con las administraciones locales y la Administración autonómica respecto de los asentamientos de infraviviendas ocupados por personas extranjeras que intentan trabajar en las labores de la agricultura intensiva bajo plástico. Tras recibir todas las respuestas, se han emitido **Recomendaciones** para mejorar la colaboración interinstitucional y con las entidades sociales, reforzar las actuaciones en materia de riesgo de menores e incrementar los recursos humanos y materiales para atender los problemas de salud, educación, vivienda y exclusión social que se aprecian en estos enclaves.

Se han recibido respuestas de todas las Administraciones, excepto del Ayuntamiento de Palos de la Frontera, que permanecen en estudio ya que deben ser objeto de análisis conjunto por tratarse de una situación que requiere de actuaciones coordinadas.

Recomendaciones de 23 de diciembre, formuladas ante la Secretaría de Estado de Servicio Sociales e Igualdad, sobre el desarrollo reglamentario de la Ley de dependencia

Se apreció una divergencia entre lo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, sobre la posibilidad de autorizar una prestación de cuidados no profesionales en el entorno cuando el cuidador no conviva con el dependiente, especialmente en los grados II y III. Se pone también de manifiesto

que no se ha abordado el desarrollo del artículo 8, sobre el acceso a las prestaciones para personas que viven solas. Se aprecia igualmente que la normativa introduce una limitación a la posibilidad de admitir el cuidado por personas no convivientes con el dependiente que no fue acordada por el Consejo Territorial. Dicha medida tiene un efecto potencialmente adverso para personas que viven solas en entornos rurales con insuficiencia de servicios públicos.

Por ello, se formularon dos Recomendaciones para ajustar el contenido de la normativa a lo acordado en su día por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como para alentar un examen por dicho consejo de la situación de las personas con grados II y III que viven solas en entornos con carencia de recursos públicos o privados acreditados a los efectos de facilitarle el acceso a la referida prestación.

Recomendaciones pendientes de contestación.

Recomendación de 23 de diciembre, formulada ante la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias, sobre la revisión de los expedientes del Salario Social Básico

A la vista de que el tiempo medio de respuesta de los recursos de reposición frente a la denegación de una prestación del Salario Social Básico supera los 18 meses, se emitió una Recomendación para que se dispongan medios suplementarios con los que normalizar la situación.

Recomendación en trámite.

2.1.5 Vivienda

Recomendación de 24 de febrero, formulada ante la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, sobre los certificados administrativos para obtener la reducción del arriendo

Para obtener la reducción del arriendo se exigen certificados que ha de emitir otra Administración, con un coste que los ciudadanos que se encuentran en situación precaria no pueden pagar.

Se recomendó promover un convenio de colaboración en materia de suministro o de intercambio de información entre las distintas administraciones que tienen que acreditar que el interesado cumple con los requisitos del artículo 2 del Decreto 226/1998, por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid.

Recomendación en trámite.

2.1.6 Seguridad Social y Empleo

Recomendaciones de 11 de agosto, formuladas ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre el mantenimiento de la actividad creativa por parte de perceptores de pensiones de jubilación y la aprobación de un estatuto del artista y el creador

Se abrieron actuaciones tras conocer casos de suspensión de pensiones de jubilación por la creación de obras que dieron lugar al requerimiento de ingresos indebidos y a sanciones por infracciones a la Seguridad Social. La incompatibilidad apreciada para la creación de obra nueva y el mantenimiento de la pensión, cuando aquella supere en cómputo anual la cantidad prevista para el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), implica un desincentivo a la creación.

Se formularon varias **Recomendaciones** para que se impulse el estatuto del artista y el creador que dé respuesta legislativa a las peculiaridades de carácter laboral, fiscal y de aseguramiento de este colectivo. También se realizaron recomendaciones en el ámbito de la Seguridad Social al objeto de que se declare los derechos de autor compatibles con la percepción de pensiones del este régimen; que, en tanto esto sea posible, se realice una interpretación de la norma que asegure que los creadores no quedarán por el hecho de crear en una situación económica más desfavorable de la que resultaría de hacerlo sin que los beneficios económicos de tal creación alcanzaran el SMI en cómputo anual; y que se reforme la llamada «jubilación activa» que en su actual regulación no resulta una alternativa viable para la mayor parte de las personas.

Ambos ministerios han expresado posturas favorables a los planteamientos de las recomendaciones, por lo que se mantiene el asunto en seguimiento hasta conocer cómo se concretan las medidas anunciadas.

Recomendación de 1 de diciembre, formulada ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre la revisión del sistema de cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes

Tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el cómputo de años de cotización a los efectos de establecimiento de la base reguladora para la pensión de jubilación, se formuló una Recomendación para que se modifique la norma de manera que en caso de los trabajadores migrantes no se realicen cómputos de años ficticios que suponen un decremento de su pensión, al

tomarse en cuenta años muy alejados de su historia vital y por la base mínima de cotización, dado que se estima que esto perjudica a los migrantes por el hecho de serlo.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.7 Economía y Hacienda

Recomendación de 25 de febrero, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre el valor catastral de suelos sin desarrollo urbanístico

Se recomendó la acomodación del valor catastral a la realidad inmobiliaria en aquellos terrenos que carecen de desarrollo urbanístico, de modo que su repercusión tributaria respete el principio de capacidad económica.

Recomendación parcialmente aceptada.

Recomendación de 1 de marzo, formulada ante el Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid), sobre la individualización de los gastos de los procedimientos ejecutivos

El Reglamento General de Recaudación solo permite incluir en el expediente de cobro los gastos que puedan ser documentados mediante facturas o minutas de honorarios, lo que el ayuntamiento no hace, pues repercute una cantidad global al ciudadano.

Se recomendó individualizar los gastos de los procedimientos ejecutivos de cobro, de maneras que los justificantes de dichos gastos puedan ser entregados a los obligados tributarios y sujetos afectados por el expediente ejecutivo.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación de 4 de abril, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre el concepto de vivienda habitual a efectos de IRPF

El criterio que aplica la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), a la hora de determinar qué se entiende por vivienda habitual, es conflictivo y conlleva la pérdida de deducciones y exenciones en el IRPF. Por su parte, la Dirección General de Tributos tampoco concreta los criterios que pueden determinar que una vivienda sea considerada como habitual, sino que alega que se trata de una cuestión de hecho, y que debe ser el contribuyente quien acredite suficientemente el lugar de su residencia habitual aportando cualesquiera medios de prueba admitidos en derecho. No existe una interpretación lineal de las pruebas aportadas por los contribuyentes, especialmente de las relativas a los

consumos, y que según la Administración que gestione el impuesto el criterio es más o menos rígido, lo que no garantiza la seguridad jurídica de los obligados tributarios.

Se recomendó que se estableciera un listado abierto de pruebas que pudieran ser aportadas por los contribuyentes para acreditar que un inmueble de su titularidad puede ser considerado su vivienda habitual, y unos criterios uniformes sobre los consumos considerados como mínimos para determinar que el inmueble es la residencia habitual. Asimismo, la flexibilización del criterio administrativo.

La **Recomendación** no fue aceptada.

Recomendación de 4 de abril, formulada ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), sobre los aplazamientos y fraccionamientos de los pagos en deudas tributarias

La falta de flexibilidad por parte de la Administración tributaria, a la hora de tramitar las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento de los pagos de las deudas tributarias que los ciudadanos tienen pendientes, está perjudicando considerablemente a los obligados tributarios. Muchos ciudadanos quieren pagar sus deudas con la Hacienda pública, pero esta fija unos plazos y unas cuotas que les resultan inviables.

Se recomendó que se modifiquen los criterios de concesión de los aplazamientos/fraccionamientos de pago, de tal forma que se flexibilicen los plazos para facilitar el pago de las deudas tributarias.

Recomendación en trámite.

Recomendación de 4 de abril, formulada ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sobre la redacción de las diligencias de embargo

Las diligencias de embargo dirigidas a los pagadores de los deudores de la Hacienda pública suscitan gran confusión. El caso más frecuente se da en las relaciones arrendaticias. La redacción y el lenguaje de las diligencias de embargo no resultan inteligibles para una parte de sus destinatarios, que no alcanzan a comprender su origen ni el fin que persiguen, lo que les obliga a dirigirse a las oficinas de la Agencia Tributaria a solicitar información. Esta situación podría ser evitada con la remisión de un escrito claro, razonado y sencillo para los ciudadanos.

La Administración considera que una simplificación excesiva en la redacción de las comunicaciones podría suponer un menoscabo de los derechos y garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Agencia Tributaria. Pero la claridad y transparencia

no tienen por qué tener consecuencias negativas para los ciudadanos cuya colaboración reclama la Agencia en estos requerimientos.

Por ello se recomendó que se adjunte a las diligencias de embargo de créditos una sencilla carta en la que se aclare que la persona que la recibe no es el titular de la deuda reclamada sino que se requiere su ayuda para solventar la deuda de una tercera persona, en el caso de que tenga créditos pendientes con la misma.

Recomendación aceptada.

2.1.8 Agua

Recomendación de 3 de febrero, formulada ante el Ayuntamiento de Cuzcurrita del Río Tirón (La Rioja), sobre la facturación del agua

Los consumos excesivos de agua por causa de avería no detectada a tiempo carecen de tratamiento normativo especial en la localidad del Río Tirón. La Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo 93/2007, de 26 de febrero, dice que procede la atenuación de la facturación en los casos de consumos desproporcionados, debidos a fugas o averías, en el caso de que el usuario hubiera obrado con la debida diligencia para detectarlas y subsanarlas.

Se recomendó incorporar a la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación de agua en los que casos en que se produzcan consumos desorbitados provocados por averías en la instalación.

Esta **Recomendación** fue rechazada.

2.2 RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

2.2.1 Estudio sobre *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*

Este estudio partió con un breve repaso de la situación que se vive en Europa, a partir de 2015: más de un millón de personas cruzaron el Mediterráneo como refugiados e inmigrantes y más de 60 millones de refugiados y desplazados internos se han contabilizado en todo el mundo. El desencadenante inmediato fue la crisis en Siria y los conflictos bélicos en otros lugares. Sin embargo, las tendencias que se aprecian en la demografía, el cambio climático, la pobreza o la globalización de los transportes y las comunicaciones indican que la combinación de factores no va a detener en un futuro próximo la afluencia de migrantes y refugiados a Europa. Desde el año 2013 se aprecia un incremento en las solicitudes de protección internacional en la Unión Europea.

El estudio analiza la regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; las cuestiones de procedimiento; la situación de los colectivos especialmente vulnerables y el sistema de acogida para solicitantes de protección internacional.

Conclusiones

1. En el momento de cierre del presente estudio no se han incorporado al derecho español las directivas 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo y 2013/33/UE sobre condiciones de acogida.
2. La falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria dificulta gravemente la gestión de las obligaciones de protección internacional suscritas por España.
3. El citado Reglamento deberá incorporar normas que clarifiquen la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los de la Ley de extranjería y, entre ellos, los relativos a menores y trata de seres humanos.
4. La limitación establecida en la Ley de asilo para presentar demandas de protección en las representaciones diplomáticas en el exterior impide el acceso al procedimiento a potenciales solicitantes de asilo, y puede menoscabar los compromisos internacionales asumidos por España al suscribir la Convención de Ginebra. Resulta imprescindible recuperar esta opción o, alternativamente, regular la concesión de visados humanitarios.
5. El incremento de solicitudes de protección internacional origina demoras importantes en el otorgamiento de citas para realizar dicho trámite y provoca perjuicios a los solicitantes.
6. El funcionamiento de la Oficina de Asilo y Refugio presenta carencias que afectan a la tramitación de los expedientes e inciden en la calidad del procedimiento. Algunas de ellas, como las demoras en la resolución de las solicitudes de protección internacional y su notificación, afectan a la gestión de los recursos de acogida.
7. Existen carencias en la información sobre protección internacional; especialmente la inexistencia de un enfoque de género en la

información facilitada y la falta de adaptación del lenguaje a personas con un escaso nivel de formación.

8. El número de solicitudes de protección internacional presentadas por menores extranjeros no acompañados en España es muy reducido. Se ha detectado la necesidad de mejorar la formación del personal que presta sus servicios en los centros de protección de menores a fin de que proporcionen información adecuada.

9. El Manual de Gestión que aplican las organizaciones no gubernamentales necesita ser adaptado a las necesidades que presenta la acogida de solicitantes de asilo actualmente. La misma necesidad se ha advertido en los requisitos exigidos para percibir las ayudas públicas.

10. La necesidad de mejorar la coordinación entre órganos y centros directivos de distintos departamentos ministeriales para la gestión de las solicitudes de protección internacional y de acogida de los solicitantes, aconseja revisar su dependencia orgánica y funcional.

Recomendaciones

Al Ministro de Interior

1. Incorporar al ordenamiento jurídico las directivas que conforman el sistema europeo común de asilo (sobre procedimientos, acogida y definición) pendientes total o parcialmente de transposición y elaborar con carácter urgente el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

2. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir la posibilidad de presentar demandas de protección internacional en las representaciones en el exterior. Si ello no fuera posible, introducir con carácter urgente un visado humanitario que permita el acceso del potencial solicitante al territorio nacional para pedir asilo en territorio.

3. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir un procedimiento que permita tramitar de forma rápida la extensión familiar del asilo en aquellos casos en los que los familiares del solicitante se encuentren en situaciones de riesgo.

Al Subsecretario de Interior

1. Informar del derecho a la asistencia jurídica gratuita al solicitante en las citas telefónicas y trasladarle las actuaciones a seguir para recibir el asesoramiento solicitado.

2. Elaborar un manual de buenas prácticas dirigido a los instructores que permita mejorar las técnicas de entrevista, análisis de credibilidad, cuestiones de género y derechos humanos.

3. Incorporar personal a la plantilla de la Oficina de Asilo y Refugio para ocupar puestos de intérpretes con la cualificación necesaria.

4. No paralizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante. En todo caso, ajustar la actuación administrativa a lo previsto en el artículo 31, apartado 5 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.

5. Conceder a los menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.

6. Elaborar un protocolo de actuación para las situaciones de bloqueo psicológico que pueda sufrir el solicitante de protección durante la entrevista como consecuencia de la rememoración del relato.

7. Dejar constancia de los motivos por los que se resuelve denegar la solicitud, cuando el ACNUR es favorable a su admisión, reflejando su posición en la resolución que se notifique al solicitante.

8. Agilizar la notificación de las resoluciones y remitir por vía telemática el resultado del expediente a la dirección de los centros de acogida, con el objetivo de facilitar la gestión y la convivencia en el centro.

9. Reflejar en las actas de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio el sentido de la posición del ACNUR y convocar a este siempre que el examen de la solicitud corresponda a España.

10. Mejorar la información que se entrega a los demandantes de asilo, adaptándola a personas con bajo nivel de formación e introducir una perspectiva de género.

11. Renovar el sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Diferenciar los datos sobre género o pertenencia a colectivos vulnerables e incluir los tiempos medios de resolución de los expedientes.

12. Agilizar la ejecución de los traslados a España de solicitantes de protección internacional en el marco del proceso de reubicación y de los refugiados incluidos en el programa de reasentamiento.

13. Clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular con los relativos a menores y trata de seres humanos.

14. Elaborar un protocolo en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para los casos de recepción y traslado de solicitantes de asilo, en aplicación del Reglamento de Dublín.

A la Secretaria General de Inmigración y Emigración

1. Adoptar las medidas necesarias en el sistema de acogida para otorgar la protección a los solicitantes durante todo el período de tramitación de su solicitud, en cumplimiento de lo previsto en la directiva de acogida.

2. Elaborar un protocolo en coordinación con el Ministerio del Interior sobre las actuaciones a seguir en los casos de recepción y traslado de solicitantes, en aplicación del Reglamento de Dublín.

3. Impartir instrucciones para situaciones de saturación del sistema de acogida con la finalidad de evitar la desprotección de los solicitantes, y elaborar protocolos de actuación para canalizar las ayudas de administraciones y particulares.

4. Dotar de las mismas ayudas económicas a los refugiados, con independencia de que se alojen en recursos de gestión directa de la Administración o indirecta (organizaciones no gubernamentales).

5. Revisar el Manual de Gestión del Fondo de Asilo con la finalidad de modificar requisitos, tales como la vinculación de las ayudas a los

refugiados con la obligación de residir en un centro determinado, si el solicitante acredita que dispone de un recurso habitacional adecuado, y se le ofrecen recursos de formación e integración adaptados a sus necesidades.

6. Establecer procedimientos de evaluación del sistema de acogida que permitan valorar si la estructura por itinerarios que se aplica actualmente responde a las necesidades de integración de los refugiados. Asimismo, establecer un sistema eficaz para supervisar la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida.

A las Comunidades Autónomas

1. Impartir instrucciones para que el personal que trata con menores extranjeros no acompañados explique de manera sencilla cuáles son los derechos del solicitante de asilo y los supuestos que ampara.

2. Arbitrar soluciones para que los solicitantes de protección internacional puedan percibir ayudas públicas. En ocasiones, estas personas no pueden cumplir los requisitos exigidos por las entidades financieras para abrir cuentas bancarias y la Administración impone la obligación de percepción de las ayudas a través de esas cuentas.

3. Impartir instrucciones a los servicios sanitarios para que los solicitantes de asilo puedan acudir a consultas con médicos especialistas, aunque sea fuera del período de vigencia de la tarjeta temporal y el procedimiento de asilo continúe en trámite.

Se puede consultar el resultado de estas recomendaciones, así como otra información adicional sobre del estudio, en el capítulo 4 de la segunda parte de este informe, dentro del epígrafe dedicado al asilo.

2.2.2 Estudio sobre *Los derechos de las víctimas de ETA. Su situación actual*

Este estudio se realizó a partir de una moción del Congreso de los Diputados, aprobada el 23 de abril de 2015, cuyo segundo punto señalaba:

> «Encomienda al Defensor del Pueblo, Alto Comisionado de las Cortes Generales para los Derechos Fundamentales, que proceda a elaborar un

estudio específico sobre la afectación de los derechos humanos de todas las víctimas de tales delitos y su situación actual, con recomendaciones dirigidas al conjunto de las Instituciones del Estado».

Dicho estudio específico fue realizado en 2016 y entregado a las Cortes Generales el 23 de diciembre de ese mismo año.

Para dar respuesta al punto segundo de esta moción, la institución del Defensor del Pueblo decidió elaborar un estudio, en el formato habitual de los utilizados para muy diversas cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y el funcionamiento de las Administraciones Públicas, y formular las correspondientes Conclusiones y Recomendaciones. La elaboración del estudio que aquí se presenta, además de ser una respuesta favorable a lo solicitado por el Congreso de los Diputados, prosigue las actuaciones que se realizan en la institución en defensa de los derechos de las víctimas del terrorismo. Se consideró conveniente consultar algunos extremos del estudio a personas que por su cualificación y experiencia profesional pudieran aportar sugerencias y hacer observaciones.

Conclusiones

1. La organización terrorista ETA, según datos de la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, asesinó a 864 personas. El número de heridos superaría los 2.500, según la Asociación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo. No existe, sin embargo, un registro oficial de víctimas del terrorismo (mortales y no mortales), ni un registro completo que vincule víctima con causa judicial, pese a los avances alcanzados en este ámbito.

2. El número de crímenes no resueltos es aún elevado. Esta realidad agrava la dolorosa situación de los familiares afectados y también de las propias víctimas en el caso de los heridos.

3. La aplicación que en España y Argentina, aún de manera incipiente, se ha producido del concepto jurídico de «crímenes de lesa humanidad» para los cometidos por la organización terrorista ETA fortalece el derecho a la justicia de las víctimas y la consecución de un relato verdadero.

4. El derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y que entraña, según la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y de su motivación», no ha sido satisfecho a todas las víctimas del terrorismo de ETA.

5. La cooperación internacional, imprescindible para la lucha contra el terrorismo y el derecho a la justicia de las víctimas, es aún insuficiente, incluso en el ámbito de la Unión Europea, pese a los indudables logros alcanzados.

6. La presencia de las víctimas, directamente o a través de las asociaciones, en los procedimientos judiciales relacionados con el terrorismo que se desarrollan en tribunales internacionales o extranjeros, contribuiría a una mejor defensa de sus derechos, siempre que las normas procesales así lo permitan.

7. Los desterrados por causa del terrorismo de ETA del País Vasco y Navarra carecen del derecho al voto en las elecciones autonómicas, forales y locales.

8. La cuantía de las indemnizaciones que perciben del Estado las víctimas del terrorismo es diferente en función de la existencia o no de sentencia judicial.

9. El establecimiento de plazos en la legislación para poder solicitar indemnizaciones estatales ha dejado fuera de esta posibilidad a víctimas por desconocimiento u otras razones.

10. Algunas Comunidades Autónomas —pero no la totalidad— cuentan con normativa específica sobre derechos y atención a las víctimas del terrorismo.

11. La presencia de las víctimas, directamente o a través de las asociaciones, en los foros políticos y académicos internacionales, es imprescindible para la construcción de un relato verdadero.

12. La educación de los jóvenes es esencial para la comprensión de lo que el terrorismo significa por las futuras generaciones. En los manuales de historia analizados no se explicita la perspectiva ni el pensamiento de las víctimas, así como las consideraciones filosóficas, antropológicas y éticas sobre el terrorismo de ETA.

13. La dispersión de archivos en los que se encuentra documentación relevante sobre los crímenes de ETA dificulta el conocimiento por las víctimas de los casos que les afectan.

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior

1. Unificar en un solo archivo digitalizado todas las causas judiciales por delitos de terrorismo, así como la documentación administrativa complementaria, cualquiera que sea la jurisdicción que haya conocido sobre ellas, en cooperación con el Ministerio de Justicia.
2. Analizar, con la participación de las Asociaciones de Víctimas del Terrorismo, las posibilidades de perfeccionamiento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, con especial atención a la equiparación de indemnizaciones.
3. Revisar la actualización de los plazos para el ejercicio de los derechos de las víctimas con el fin de evitar su prescripción, y atender a los derechos de los heridos.
4. Crear un Registro Oficial de Víctimas del Terrorismo, en cooperación con la Oficina de Atención a Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional y demás Administraciones competentes.
5. Reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas directas del terrorismo (heridos y supervivientes de los atentados) teniendo en cuenta la prevalencia a largo plazo del daño psicológico causado por el terrorismo.
6. Reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas indirectas del terrorismo (familiares de fallecidos o heridos en los atentados) teniendo en cuenta la prevalencia a largo plazo del daño psicológico causado por el terrorismo.

Al Ministerio de Justicia

1. Unificar en un solo archivo digitalizado todas las causas judiciales por delitos de terrorismo, así como la documentación administrativa complementaria, cualquiera que sea la jurisdicción que haya conocido sobre ellas, en cooperación con el Ministerio del Interior.

2. Reforzar el derecho de las víctimas a acceder a la información disponible relativa a las investigaciones judiciales realizadas para el esclarecimiento de los hechos y la averiguación de la identidad de los autores.

3. Dotar adecuadamente a la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones que la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, le asigna.

4. Aprobar una relación de puestos de trabajo de la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional y regular las relaciones de cooperación de las Administraciones y Tribunales con la Oficina, para reforzar su papel de asistencia real a las víctimas.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

1. Establecer un Plan de actuación en el ámbito internacional, con participación en su diseño y ejecución de la Fundación de Víctimas del Terrorismo y de las Asociaciones de Víctimas, para un mejor conocimiento del daño causado por el terrorismo en foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

2. Reforzar la acción exterior del Estado encaminada a satisfacer el derecho a la justicia de las víctimas para lograr las extradiciones solicitadas por España de los autores de atentados terroristas que se encuentran en libertad en algunos países.

Al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

1. Mantener, en el marco de un posible Pacto Nacional por la Educación y en los Reales Decretos por los que se establece el currículo básico de la ESO y el Bachillerato, dentro de los elementos comunes, el objetivo general de fomentar el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo.
2. Incluir, en los citados Reales Decretos, el rechazo al terrorismo desde una óptica filosófica y moral, en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A la Fiscalía General del Estado

1. Continuar las actuaciones procesales emprendidas para intentar la depuración de responsabilidades penales en los atentados terroristas no resueltos.
2. Evitar la prescripción de los mismos y ejercer las iniciativas pertinentes en el procedimiento de extradición de aquellos miembros de la organización terrorista ETA que no estén a disposición de la justicia española, y tienen causas judiciales pendientes en nuestro país.
3. Valorar la conveniencia de profundizar en la aplicación del concepto jurídico de crimen de lesa humanidad al terrorismo de ETA.

2.3 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AÑOS ANTERIORES

Recomendación de 18 de julio de 2013, formulada ante el Ayuntamiento de Gijón (Asturias), sobre el requisito de empadronamiento en la formación de la bolsa de empleo en la empresa pública municipal EMULSA, de Gijón

El 18 de julio de 2013, esta institución dirigió una Recomendación al Ayuntamiento de Gijón a fin de que esa corporación municipal acomodara las bases de las convocatorias para la selección del personal a su servicio a los principios de igualdad, mérito y capacidad, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 19, 23.2, 103 y 139.2 de la Constitución española. Esta recomendación se realizó tras constatar que el empadronamiento en Gijón se exigía como requisito para poder formar parte de las

bolsas de trabajo de la empresa pública municipal EMULSA en las bases de la convocatoria del año 2012.

El Ayuntamiento de Gijón contestó en septiembre de 2013 indicando que aceptaba la recomendación con carácter general, si bien mantenía excepcionalmente su criterio respecto a la relevancia del empadronamiento en el marco de planes de empleo o bolsas de empleo de trabajos de escasa cualificación profesional, motivando en estos casos adecuadamente las razones de la relevancia del empadronamiento en el municipio.

Tras constatar que las bases de la convocatoria para la formación de bolsas de trabajo en EMULSA del año 2015 mantenían la exigencia de empadronamiento en Gijón sin motivo que lo pudiera justificar, esta institución dirigió en el mes de agosto de 2016 al ayuntamiento la Recomendación de no incluir el empadronamiento como requisito o mérito en los procesos selectivos para la contratación de personal laboral que convoque en el futuro esa entidad local, por tratarse de un requisito contrario al principio de igualdad consagrado en el artículo 14, en relación con el artículo 23.2. CE.

En el mes de noviembre de 2016, el Ayuntamiento ha aceptado totalmente la Recomendación.

Sugerencia de 13 de mayo de 2014, formulada ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), y Sugerencia del 18 de septiembre de 2014, ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre el reconocimiento a una paciente, en situación documental irregular, del derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud con relación a la enfermedad cardiaca que le afecta y a la intervención quirúrgica que precisa

La queja afectaba a una ciudadana extranjera de avanzada edad que tuvo problemas para el seguimiento de los problemas que le afectaban y a la que se le llegó a indicar que se le facturaría el coste de los servicios de urgencias a los que había acudido.

La Sugerencia formulada, en línea con otras también remitidas al mismo organismo, defendía la aplicación a este supuesto del artículo 3. ter de la Ley 16/2003, que dispone la asistencia sanitaria de urgencia por enfermedad grave hasta el alta médica. La primera respuesta del SESCAM indicaba que «el contexto clínico de la asistencia sanitaria que requiere la paciente se enmarca en la cronicidad y no en la urgencia, tanto a nivel cardiaco como respecto a la enfermedad de base que se intuye requiere el implante de prótesis de rodilla» y que «para poder tener acceso a las prestaciones sanitarias con cargo a fondos públicos debería abonar el coste de las mismas». El criterio, en definitiva, era que si las dolencias se exacerban o reagudizan

entonces, y solo entonces, tendría derecho a la atención de urgencias. La cuestión fue elevada al Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales, en su condición de máxima autoridad del departamento responsable.

La Administración varió finalmente su criterio y aprobó la Orden de 9 de febrero de 2016, de la Consejería de Sanidad, de acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que establece la creación de una tarjeta sanitaria del SESCAM a la que podrán acceder los interesados que cumplan determinados requisitos (mayores de 18 años, sin residencia legal, empadronados en algún municipio de Castilla-La Mancha, sin derecho a exportar la asistencia sanitaria y sin recursos).

Con relación al mismo asunto de fondo y en respuesta a la Recomendación de 24 de febrero de 2015, formulada a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, emanada del estudio conjunto de los defensores del pueblo *Las urgencias hospitalarias en el sistema nacional de salud. Derechos y garantías de los pacientes,* se comunicó que dicha resolución fue aceptada y puesta en práctica mediante la Instrucción 6/2015, del director gerente del Servicio Murciano de Salud, modificada parcialmente por Instrucción 2/2016, a tenor de las cuales los extranjeros en situación irregular pueden solicitar incorporarse al programa de protección social para la prevención, promoción y atención a la salud de la población extranjera en situación irregular, residente en dicha región y con recursos insuficientes. Dicha atención contempla el acceso a las prestaciones de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud.

Recomendación y Sugerencia de 9 de julio de 2014, formuladas ante la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, para que se desarrollen reglamentariamente las previsiones de libre elección de facultativo de medicina general y de pediatra en el ámbito de la Atención Primaria

Como consecuencia de la denegación de una libre elección de médico de familia y de pediatra, con el argumento de que resulta preferible que el conjunto de la atención se preste por profesionales adscritos a la misma Zona Básica de Salud, se examinó la normativa autonómica advirtiéndose que no estaba en consonancia con la Ley General de Sanidad, con el Real Decreto 1575/1993 que la desarrolla en este ámbito, así como con la Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de documentación e información clínica (Art. 13). Por ello, se efectuó una Recomendación para la adecuada regulación de la posibilidad de elegir profesionales y centros, así como una Sugerencia sobre el caso particular planteado.

Finalmente, el Decreto 48/2016, de 25 de noviembre, por el que se establece la libre elección de profesional sanitario y de centro en los ámbitos de Atención Primaria y

Atención Especializada en el Sistema Público de Salud de La Rioja, ha dado cumplimiento a la Recomendación formulada. La Sugerencia también se considera atendida al establecer el marco general que hace posible la elección solicitada.

Recomendación de 25 de septiembre de 2014, formulada ante el Servicio Público de Empleo Estatal, sobre los cursos de formación para el empleo impartidos a personas con discapacidad

Una persona en situación de desempleo con discapacidad auditiva seleccionada para realizar un curso de formación para el empleo no lo pudo realizar debido a la falta de monitor con conocimiento de lenguaje de signos. Los servicios públicos de empleo implicados (Servicio Público de Empleo de Madrid y SEPE) se atribuían respectivamente la obligación de solventar la situación.

El 25 de septiembre de 2014 se dirigió una Recomendación a ambos organismos instándoles a realizar las actuaciones de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo conforme a las previsiones de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, con la finalidad de definir el procedimiento para gestionar las medidas de adaptación necesarias para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las acciones formativas de ámbito estatal, con respeto a los derechos de igualdad de trato y de oportunidades.

En el mes de marzo de 2015, el SEPE comunicó que en ese momento se encontraba en proceso de revisión la normativa de la formación profesional para el empleo y en ese proceso se estudiarían y serían tomadas en consideración las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo encaminadas a introducir medidas de adaptación y financiación de la atención a las personas con discapacidad.

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, reguladora del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, introduce el su artículo 3, como uno de los principios del sistema, la accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas que resulten necesarias. Exige que los servicios públicos de empleo, atiendan con las condiciones particulares del trabajador con discapacidad cuando sea necesario conforme a lo previsto por la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y establece que la teleformación debe impartirse bajo plataformas y contenidos accesibles a las personas con discapacidad.

Recomendación de 6 de octubre de 2014, formulada ante la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para que sea aclarado y simplificado el procedimiento para la expedición del Suplemento Europeo al Título

El Suplemento Europeo al Título, según lo concibe el Real Decreto 1002/2010 y demás normativa aplicable, es un documento que añade información al título oficial obtenido con el objetivo de incrementar la transparencia de las diversas titulaciones oficiales impartidas en el Espacio Europeo de Educación Superior, y facilitar así su reconocimiento académico y profesional. La complejidad y dificultad del modelo que establece el citado Real Decreto estaba impidiendo su cumplimiento en la mayor parte de las universidades españolas para las titulaciones adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior.

En consecuencia, se formuló una Recomendación a la Dirección General de Política Universitaria para que se adoptaran con la máxima celeridad las medidas normativas o de cualquier otra índole dirigidas a definir, aclarar o simplificar la información que debe contener el Suplemento Europeo al Título, mediante el establecimiento de un diseño que permita a las universidades españolas normalizar el procedimiento para su expedición, y su contenido pueda ser uniforme entre todas ellas y a su vez acorde con el modelo elaborado al efecto por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Centro Europeo para la Enseñanza Superior.

Esta Recomendación fue aceptada, y en su cumplimiento se publicó el Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, estableciendo los requisitos de expedición del Suplemento Europeo a los títulos regulados en el Real Decreto 1393/2007, entrando en vigor el 8 de febrero de 2015. Una vez revisada esta normativa y detectadas las adaptaciones que debían llevarse a cabo en las correspondientes aplicaciones informáticas de gestión académica de las universidades que hasta ese momento estaban encontrando dificultades en el diseño de estos documentos, comenzó su normal expedición a los interesados.

Recomendación de 17 de diciembre de 2014, formulada ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía, sobre el impulso de las medidas que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los funcionarios docentes

Se había recomendado que se promovieran las modificaciones necesarias para impulsar las medidas que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los funcionarios docentes, dando así cumplimiento a las normas que regulan este supuesto.

La Recomendación fue aceptada mediante escrito de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía el 1 de junio de 2015. Como consecuencia de la adopción de la misma, con fecha de 17 de junio de 2016, se publico en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Decreto 109/2016, de 14 de junio, por el que se modifica el Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes, que incorporó un nuevo supuesto de comisión de servicio por razones relacionadas con la citada conciliación.

Recomendación de 5 de enero de 2015, formulada ante la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre la motivación de la no procedencia del reconocimiento de la prestación indicada como preferente por el beneficiario

Se emitió una Recomendación al apreciar que se había producido la conclusión de un procedimiento de atención a personas en situación de dependencia al negarse los interesados a elegir una prestación distinta de la de cuidados en el entorno familiar por cuidadores no profesionales. La conclusión anticipada del procedimiento está pensada para otras circunstancias, pero no para este caso en el que lo que habría que haber hecho era dictar la prestación que se considere más idónea motivando la razón por la que no se concedía la solicitada por los interesados.

La Consejería de Bienestar Social comunicó en 2016 la aceptación de la Recomendación y la remisión de instrucciones a tal efecto a las direcciones provinciales para que se actúe conforme a lo recomendado.

***Recomendación de 24 de febrero de 2015,* formulada ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid, sobre el acompañamiento de los pacientes en situación de fragilidad en los servicios hospitalarios de urgencia**

La Recomendación, emanada del estudio conjunto de los defensores del pueblo *Las urgencias hospitalarias en el sistema nacional de salud. Derechos y garantías de los pacientes,* pretendía que se priorizara la atención en las urgencias hospitalarias de las personas en una situación especialmente vulnerable (menores de edad, mayores con déficit cognitivo, personas con enfermedad mental o grave discapacidad) y se permitiera que estuvieran acompañadas por familiares o allegados durante su permanencia en dichos servicios. También se reclamaba dotar a las plantillas de los servicios de urgencias de profesionales con formación específica en la atención y el trato asistencial a estos colectivos.

La Consejería comunicó que en aras de garantizar la humanización de la asistencia sanitaria y el derecho al acompañamiento y a la información clínica, mediante la Resolución 417/15, de 7 de agosto, de la Viceconsejería de Sanidad, se dictaron instrucciones para facilitar el acompañamiento de los pacientes por familiares o allegados en los servicios de urgencias. También se han establecido medidas para facilitar a los pacientes y, siempre que así lo autoricen, a sus familiares información clínica cada 90 minutos.

Dicha medida se completó en septiembre de 2016 con la publicación del «Plan de Humanización de la Asistencia Sanitaria 2016-19» que en la parte de asistencia de urgencias toma en consideración los postulados del citado estudio monográfico, que cita en primer lugar entre sus referencias.

Recomendación de 7 de abril de 2015, formulada ante el Ayuntamiento de Madrid (reiterada el 5 de agosto del mismo año), sobre la notificación domiciliaria de los procedimientos sancionadores por consumo de alcohol en la vía pública

En relación con la notificación de esta clase de denuncias, muchos ciudadanos se dirigieron a esta institución manifestando que los policías actuantes habían procedido a identificarles pero no les habían entregado copia de las actas de inspección, por lo que no habían podido formular alegaciones ni acogerse a la posibilidad de la reducción del importe de la sanción.

De dichos testimonios y del análisis realizado por esta institución de la tramitación de numerosos expedientes sancionadores, se desprendía que en muchas ocasiones no se entregan a las personas denunciadas copias de las actas de inspección.

El Defensor del Pueblo consideró que debía modificarse el procedimiento seguido en la tramitación de las denuncias para salvaguardar los derechos y garantías previstos expresamente en las normas reguladoras de dichos procedimientos, es decir, la posibilidad de formular alegaciones y acogerse a la reducción del 40 % del importe de la sanción.

Por ello, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se notificase la iniciación de los procedimientos sancionadores por consumo de alcohol en la vía pública en el domicilio de los interesados.

Dicha Recomendación, inicialmente rechazada, ha sido posteriormente aceptada y desde principios de 2016 el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador se notifica en el domicilio de los ciudadanos denunciados. Ello constituye un importante refuerzo de las garantías del ciudadano y mejora sustancialmente sus posibilidades de defensa en estos procedimientos.

Recomendación de 4 de mayo de 2015, formulada ante la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S. A., trasladada al Ayuntamiento de Madrid el 9 de septiembre de 2015, sobre la necesidad de alternativas para el transporte de personas con discapacidad en caso de avería de las rampas de los autobuses

La movilidad es un factor esencial para que las personas con discapacidad puedan ejercer con plenitud sus derechos y para lograr su plena integración en la vida económica y social. Un sistema de transporte público accesible afecta, de manera directa, a las oportunidades de empleo y de educación de estas personas. Por lo que las averías en las rampas de los autobuses de la EMT tienen que contar con alternativas de traslado adecuadas.

Se recomendó mejorar los controles preventivos para garantizar el buen funcionamiento de las rampas de los autobuses de esa Empresa Municipal de Transportes y ofrecer una alternativa de movilidad sin coste para el usuario, en caso de avería de la rampa.

El 27 de octubre de 2016, el Ayuntamiento de Madrid comunicó la aprobación de un protocolo de actuación de la Empresa Municipal de Transportes (EMT) de Madrid, de aplicación en el caso de que una persona con movilidad reducida no pueda acceder al autobús por avería en la rampa. De acuerdo con el mismo, en el caso de indisponibilidad de un autobús para los quince minutos siguientes se gestionará el traslado de la persona con movilidad reducida en un taxi accesible.

Recomendación de 15 de junio de 2015, formulada ante la Secretaría de Estado de Hacienda sobre la valoración catastral de los suelos sin desarrollo urbanístico

Se había recomendado en esa fecha la modificación de la redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, para acomodarlo al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. También se recomendó la modificación normativa de valoración de los suelos que no hubiesen alcanzado las características del suelo urbano, de modo que el valor de esos inmuebles se acomodase a su valor real.

Esta Recomendación se había hecho con anterioridad y había sido rechazada. Sin embargo, con la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Catastro Inmobiliario, se modificó el texto del artículo 7 en un sentido similar al propuesto por esta institución.

Recomendación y Sugerencia de 1 de julio de 2015, formuladas ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), sobre la adopción de medidas para reducir la demora existente en el Complejo Hospitalario Universitario de Albacete en la realización de procedimientos quirúrgicos programados

Un paciente que precisaba una colicestectomía llevaba dos años y medio en lista de espera con el argumento de que rechazó ser intervenido en un centro concertado. La Administración indicó que había adoptado medidas para reducir la lista de espera de carácter estructural, pero el plazo de tiempo transcurrido en este caso revelaba la insuficiencia de las mismas.

Se formuló una Sugerencia sobre la situación particular del interesado, que fue atendida en primer término. En un momento posterior la Administración comunicó la aceptación de la Recomendación detallando las medidas implantadas para reducir la demora del Servicio de Cirugía General y de Aparato Digestivo.

Recomendaciones de 13 de julio de 2015, formuladas ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, para la reconducción de las disfunciones apreciadas en la tramitación de los expedientes de renta básica

Se emitieron dos Recomendaciones al apreciar graves demoras que llegaban a la paralización de los expedientes por falta de crédito y al desconocimiento del carácter de derecho subjetivo con que está configurada la renta básica en dicha comunidad.

Tras una primera respuesta no concluyente, la Administración regional indicó que había aumentado el presupuesto en los años 2013 a 2015 para ajustarlo al gasto real y que en 2016 la partida se dotó con 14 millones de euros, cantidad suficiente para atender a las obligaciones previsibles en función de su evolución interanual. Se señalaba que al tiempo de la respuesta no existía lista de espera de personas con el expediente completado.

Recomendación de 18 de agosto de 2015, formulada ante el Ayuntamiento de Córdoba, sobre el servicio de ayuda a domicilio destinado al aseo personal de las personas mayores

Se formuló una Recomendación dado que la Administración mantiene el criterio de que el servicio de ayuda a domicilio que incluye la higiene personal se presté indistintamente por trabajadores de los dos sexos, sin atender al sexo del beneficiario. Tratándose de personas de avanzada edad y proyectándose la actuación sobre su propio cuerpo, cabe considerar que esta medida puede entrar en colisión con sus derechos a la dignidad e intimidad, por lo que el principio habría de ser atender el criterio de los beneficiarios en la

determinación del sexo de las personas que los atiendan, a salvo de cuestiones de fuerza mayor.

La respuesta de la corporación municipal insiste en mantener un margen amplio de apreciación que deja muy limitada la capacidad del usuario, por lo que tan solo puede considerarse como una aceptación parcial de la resolución.

Recomendaciones y Sugerencia de 14 de septiembre de 2015, formuladas ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre los requisitos para considerar la existencia de pérdidas para el acceso de los trabajadores autónomos a la prestación por cese de actividad

A la vista de que las mutuas hacen una interpretación muy estricta de los requisitos establecidos para apreciar la situación descrita y que se deniega la prestación en los casos en que no aprecian que las pérdidas sean superiores al 10 por ciento respecto del ejercicio anterior, si bien el resultado del ejercicio hace inviable la continuidad de la actividad profesional, se formularon Recomendaciones para que se considere que existe una situación de pérdida, aunque el balance sea positivo, cuando los ingresos obtenidos no resultan suficientes para el normal desenvolvimiento de la actividad del trabajador autónomo. Se formuló también una sugerencia para la aplicación de este criterio al caso particular planteado en la queja.

La respuesta de la Administración se centraba en el caso concreto para rechazar las resoluciones formuladas. Elevada la cuestión al Ministerio de Empleo y Seguridad Social se confirmó dicho rechazo.

3 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

3.1 SOLICITUDES DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1.1 A leyes estatales

Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia al entender que alguno de sus preceptos es contrario a los derechos fundamentales a la intimidad y al secreto de las comunicaciones.

Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado

Un ciudadano planteó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad al estimar que el legislador había sobrepasado las competencias que le reconoce la Constitución que no le permitirían entrar a regular el voluntariado.

Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley de referencia al entender que la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional no puede corresponder a este tribunal sino al Poder Judicial.

3.1.2 A leyes y decretos autonómicos

Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016

Se solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuadragésimo sexta de la mencionada ley.

Ley de la Comunitat Valenciana 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2016

Representantes de varios sindicatos solicitaron del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las asignaciones presupuestarias a favor de otros sindicatos en concepto de compensación económica.

Decreto Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística de las Illes Balears

Una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional única del referido decreto ley. En concreto contra la suspensión de la disposición transitoria décima de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears, que se produce por la disposición adicional única del Decreto Ley 1/2016, de 12 de enero.

Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón

Mediante sendos escritos, un representante de una universidad y el portavoz de un grupo parlamentario, solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo párrafo final del artículo 5.1 de la Ley 5/2015 en la redacción dada a este por el artículo 49 de la Ley 2/2016. Se fundamentaba la solicitud de recurso en la posible vulneración del principio de igualdad por el diferente trato a estas universidades que conlleva la aplicación del precepto, así como la libertad de empresa y la libertad de creación de centros docentes y de autonomía universitaria de la universidad privada.

Decreto Ley 1/2016, de 26 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, y de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del artículo 21 de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de Comercio de la Comunitat Valenciana, que establece nuevos criterios para que los ayuntamientos declaren zonas de gran interés turístico donde se permite la libertad de horarios comerciales.

Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja

El representante de un sindicato, solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el criterio seguido en la ley para determinar las organizaciones que han de participar en el diálogo social en la Rioja.

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/2016, de 11 de mayo, por la que se modifica la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en materia de valoración de la antigüedad a efectos de méritos

Se recibieron diversos escritos en los que se solicitaba del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley por la discriminación que, a juicio de los solicitantes de recurso, se derivaba al reconocer como antigüedad computable a efectos de mérito en los procedimientos de promoción interna y de provisión de puestos los servicios prestados como personal funcionario interino y no los prestados como personal contratado laboral, temporal o indefinido, o con otro vínculo de servicio con la Administración pública de Andalucía.

Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Compareció ante esta institución una ciudadana solicitando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa ley.

Ley 8/2016, de 30 de mayo, del Gobierno de las Illes Balears, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia

El 16 de agosto de 2016 compareció ante esta institución una ciudadana solicitando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa ley.

Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid

Comparecieron ante esta institución varios ciudadanos solicitando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa ley.

Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de esa ley. La solicitud consideraba que contrariaba el principio de objetividad.

Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears

Una fundación solicitó, el 29 de septiembre de 2016, la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1, 2, 3 y 5 de la disposición final segunda de esta ley, por discrepar con la modificación de varios preceptos de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de espacios de relevancia ambiental.

3.2 SOLICITUDES DE AMPARO

En el ejercicio 2016 se presentaron al Defensor del Pueblo diecinueve solicitudes de interposición de recurso de amparo, tres más que en el año anterior.

Dichas solicitudes traían causa de quince procesos contencioso-administrativos, dos civiles y uno social. En una de las solicitudes se pretendía la impugnación de una decisión administrativa. Por diversas razones, tanto procesales (fundamentalmente, extemporaneidad) como de fondo (tras el análisis del caso por el Defensor del Pueblo no se aprecia violación de ningún derecho fundamental) no se han interpuesto recursos de amparo en este ejercicio.

Además, mientras subsista en la legislación la necesidad de concurrencia de «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» (artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), resulta difícil poder apreciar en el recurso de amparo la condición de mecanismo eficaz para la defensa de los derechos fundamentales en la generalidad de los supuestos. En efecto, no se admite a trámite por el Tribunal Constitucional el recurso de amparo cuando es patente la violación de derecho fundamental, sino cuando concurre la «especial trascendencia constitucional» antes aludida.

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, obliga a que las administraciones contesten al Defensor del Pueblo sobre la información que precisa para sus actuaciones. Pero la contestación ofrecida no es siempre inmediata y en algunos casos, incluso, aunque no sea lo más frecuente, no llega a producirse, tras haber sido reclamada en varias ocasiones. En estos supuestos, el artículo 18.2 de la 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 en el año 2016 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo (Anexo D). Estas administraciones se han clasificado en dos apartados:

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

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

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

La página web del Defensor del Pueblo incluye un apartado de administraciones entorpecedoras. Aparecen las administraciones que no han informado a la institución después de haber sido requerida contestación en tres ocasiones. Se pueden localizar las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas:

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

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

En el año 2016, en relación con la presunta actuación obstaculizadora de la actuación del Defensor del Pueblo por parte de los alcaldes presidentes de los ayuntamientos que se indican a continuación, se han dado traslado a la Fiscalía General del Estado de los antecedentes obrantes en la institución, para el ejercicio por este, en su caso, de las acciones oportunas y se valore si es de aplicación el artículo 502.2 del Código Penal. Estos ayuntamientos son los siguientes:

Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia)

Ayuntamiento de Cadaqués (Girona)

Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Ayuntamiento de El Viso de San Juan (Toledo)

Ayuntamiento de Gerindote (Toledo)

Ayuntamiento de La Pola de Gordón (León)

Ayuntamiento de La Unión (Murcia)

Ayuntamiento de Macael (Almería)

Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

Ayuntamiento de Molvízar (Granada)

Ayuntamiento de Nerja (Málaga)

5 ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En este capítulo se resume la agenda institucional. Habitualmente son la defensora o sus adjuntos quienes desarrollan estas actuaciones, si bien, en muchas ocasiones, están acompañados por técnicos del Defensor del Pueblo.

En el Anexo F de este informe se puede consultar la relación completa de estas actividades, en la que se detalla el asunto, los participantes, el lugar y la fecha de los eventos.

5.1 COMPARECENCIAS ANTE LAS CORTES GENERALES

El Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, está obligado a dar cuenta ante ellas de su actividad. Esta rendición de cuentas se materializa en la presentación del informe anual de gestión y de los estudios monográficos publicados sobre la actuación de las administraciones públicas en asuntos especialmente relevantes relacionados con los derechos fundamentales, reconocidos en el Título I de la Constitución española.

Estos informes se someten a un primer debate en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para, posteriormente, debatirse en los Plenos de ambas cámaras.

Informe anual

Desde el año 2013, la institución ha cumplido con el compromiso de presentar el informe anual a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado antes de finalizar el mes de febrero, para que diputados y senadores puedan tener una visión actualizada de las actuaciones llevadas a cabo.

El 25 de febrero, la defensora acompañada de los adjuntos y el secretario general, entregó el informe 2015 a los presidentes de las dos cámaras de las Cortes Generales. El 5 de abril compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, el 12 de abril ante el Pleno del Senado y al día siguiente ante el Pleno del Congreso de los Diputados.

Otros informes y comparecencias

El 20 de julio, la defensora entregó a la presidenta del Congreso de los Diputados el informe anual 2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el avance del informe anual 2016 del Defensor del Pueblo, correspondiente al primer semestre, y el estudio *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.*

El estudio sobre asilo fue debatido en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo el 20 de diciembre.

Otras actuaciones con las Cortes Generales

Las relaciones con las Cortes Generales van más allá de la presentación de informes. Remiten a la institución las quejas que se presentan antes las comisiones de peticiones de sendas cámaras y atiende los requerimientos de las comisiones parlamentarias para exponer las actuaciones que está llevando a cabo sobre un asunto concreto.

El 20 de diciembre, la defensora compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para informar de las actuaciones realizadas en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche (Madrid).

5.2 RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

Las jornadas de coordinación, que se celebran anualmente, son el foro de referencia de los defensores del pueblo. En estos encuentros se tratan temas concretos y se ponen en común aspectos relacionados con el funcionamiento de las instituciones. Cada año le corresponde a una institución, de forma rotatoria, organizar las jornadas.

Este año, el Defensor del Pueblo de Navarra ha sido el responsable de la organización de las XXXI Jornadas de Coordinación sobre «La invasión del domicilio por ruidos: la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la integridad física y psíquica», celebradas en Pamplona los días 22 y 23 de septiembre. Por parte de la institución, han participado la defensora del pueblo, los adjuntos, el secretario general, la directora del gabinete de la defensora y el técnico jefe del área de Medio Ambiente y Urbanismo.

Para la preparación de las jornadas se celebró un taller preparatorio en Vitoria (Álava) el 24 de mayo, al que asistió el técnico jefe del área de Medio Ambiente y Urbanismo de la institución.

Más información sobre las XXXI Jornadas y sobre el taller previo se puede consultar en el Anexo F de este informe.

La institución mantiene también permanentemente contactos y reuniones bilaterales con los defensores autonómicos para estudiar la mejor manera de coordinarse y unificar criterios de actuación, especialmente cuando la investigación de quejas ciudadanas tiene como objeto materias comunes y ámbitos de supervisión compartidos. Este año se han mantenido reuniones con el Diputado del Común de Canarias y el Ararteko del País Vasco.

5.3 REUNIONES DE TRABAJO

La defensora, los adjuntos, el secretario general y los técnicos de la institución mantienen reuniones y entrevistas con autoridades de las administraciones públicas, organizaciones sociales y ciudadanos para recibir información de primera mano sobre actuaciones y quejas concretas.

Las reuniones de trabajo con organizaciones sociales ocupan la mayor parte de la agenda institucional. Para poder realizar nuestras funciones con eficacia son colaboradores necesarios. En muchos casos nos permiten llegar a sectores de la población especialmente vulnerables, los cuales, precisamente por su especial vulnerabilidad, difícilmente llegan directamente a la institución.

5.3.1 Reuniones de trabajo con autoridades de la Administración y de otros servicios públicos

En el ámbito de la Administración de justicia se ha mantenido una reunión con el presidente del Consejo General del Poder Judicial, que estuvo acompañado de dos vocales, para fortalecer la cooperación entre ambas instituciones y la búsqueda de soluciones para las dilaciones, la plena implantación de las nuevas tecnologías y la necesaria coordinación entre las diferentes autoridades competentes en la materia, tanto estatales como autonómicas.

Se han mantenido entrevistas con representantes de los tres niveles territoriales de las administraciones públicas: estatal, como el director general de la Policía o el director de la Oficina Nacional de Caza; autonómico, como autoridades de Castilla-La Mancha o la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad Autónoma de Madrid; y local, como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o el Ayuntamiento de Sant Feliu de Pallerols (Gerona).

La defensora ha realizado también visitas institucionales a los alcaldes de Zamora, Palencia y Vitoria-Gasteiz (Álava).

5.3.2 Reuniones con organizaciones sociales y ciudadanos

La defensora, los adjuntos y los técnicos de la institución mantienen reuniones y entrevistas de trabajo con representantes de organizaciones sociales, empresas y también ciudadanos particulares, al objeto de desempeñar su trabajo de modo cercano a la realidad.

Se ha mantenido reuniones con representantes de ADABANKIA, ING Bank, FACUA, Asociación PAH, Plataforma PAH, ASUFIN y ADICAE, en relación con los derechos de los clientes bancarios y cesión de créditos.

Sobre acoso escolar se han mantenido reuniones con la Fundación ANAR, que gestiona el teléfono de asistencia a menores y adolescentes, con Save the Children, con los padres de un niño víctima de violencia escolar y con la autora del libro *Tratamiento EMDR del Bullling y el Mobbing Una guía para terapeutas.*

Se ha mantenido una reunión con representantes de la Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP), sobre acceso a becas.

Se han mantenido reuniones con representantes de distintas ONG que colaboran en la acogida e integración social de las personas con necesidades de protección internacional en España: ACCEM, CEAR, Coordinadora de Barrios, Cruz Roja, Red de Acogida Interlavapiés, Servicio Jesuita a Migrantes, Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas y Foro por los Derechos de las Personas Refugiadas y Migrantes.

Asimismo, se ha mantenido una reunión con la Fundación +34 sobre protección de los presos españoles en el extranjero, a la que asistieron también familiares y ex presos.

Sobre derechos de las personas con discapacidad se han mantenido encuentros con representantes del Cermi, con objeto de tratar la privación del voto a personas con discapacidad; con representantes del Instituto Lectura Fácil; con autoridades de la asociación Plena Inclusión; la Fundación Francisco Luzón, sobre protección de la personas que padecen Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA); con Fundación INTEGRA; Asociación Ayuda Afasia y la Confederación Salud Mental España.

En asuntos relacionados con el derecho a la salud se han mantenido entrevistas con el Observatorio Español de Cannabis Medicinal; la Sociedad Española de Cardiología (SEC); la compañía farmacéutica Mylan; la Plataforma de Padres de Pacientes de Oftalmología Pediátrica de La Paz; el Colegio de Farmacéuticos de Andalucía (AFARAN); el Comité Científico en Radiofrecuencias y Salud (CCARS); Celíacos en Acción y la Federación de Asociaciones de Celíacos de España (FACE).

Sobre derechos de diferentes colectivos profesionales se han mantenido encuentros con el Sindicato de Técnicos de Enfermería; la APROGC (Asociación Pro Guardia Civil); Sindicato de trabajadores de la Administración de Justicia; Asociación de Empresas de Ortopedia Técnica de Andalucía (ASOAN) y de la Federación Española de Ortesistas Protesistas (FEDOP).

En materia laboral se ha mantenido una reunión con la Federación Española de Diabetes (FEDE), sobre el acceso al empleo público de afectados por esta enfermedad.

Con Comisiones Obreras (CCOO) se ha hablado de pobreza energética, y con representantes de la Federación Española de Familias Numerosas, sobre sus dificultades para afrontar los gastos de electricidad.

Sobre vivienda se han mantenido reuniones con Caixabank y la cooperativa del Residencial Metropolitan de Cuatro Caminos (Madrid).

También se han mantenido reuniones con la Unión Internacional para la Defensa de los Motociclistas y la Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Gitanas (Kamira).

En materia de derechos y protección de las personas mayores se han mantenido reuniones con representantes de la plataforma Seguir Creando; y con los ganadores del Premio ABC Solidario, para presentar su proyecto «Sistema de detección de caídas para personas mayores».

Se han mantenido encuentros con las plataformas de colaboración ciudadanas Hazteoir.org y Change.org.

En ocasiones se organizan reuniones para hacer entrega al Defensor del Pueblo de informes y estudios elaborados por diferentes entidades. Se han entregado las siguientes publicaciones:

- *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención.* Cáritas.
- *Informe Anual 2015. Teléfono ANAR.* Fundación Anar.
- *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor.* Amnistía Internacional.
- *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás.* Save the Children.
- *Sanidad penitenciaria.* Asociación de Derechos Humanos y Sociedad de Medicina Penitenciaria.

5.3.3 Reuniones preparatorias de estudios

Estudio sobre víctimas del terrorismo

El 29 de abril de 2015, el Pleno del Congreso de los Diputados encomendó al Defensor del Pueblo que elaborara un estudio específico sobre las víctimas del terrorismo, para cumplir con este mandato, se han mantenido reuniones para recabar información con:

- Joseba Arregi, ex consejero y portavoz del Gobierno Vasco.
- Mikel Buesa, presidente del Foro de Ermua desde 2005 a 2007.
- Teresa Jiménez Becerril, miembro del Grupo del Partido Popular en el Parlamento Europeo.
- Alfonso Sánchez, presidente de la Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT) y Miguel Folguera, consejero de la AVT.

El informe ha sido finalmente presentado en las Cortes Generales el pasado 23 de diciembre.

Estudio sobre celiacos

Se mantuvieron reuniones de trabajo, los días 26 y 27 de octubre, con las principales asociaciones de personas celíacas, proveedores de productos especializados y sociedades científicas para analizar las necesidades y los problemas a los que se enfrentan los afectados por celiaquía. Las conclusiones servirán para elaborar un informe que se publicará en próximas fechas.

5.3.4 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Visitas a dependencias y centros de privación de libertad y reuniones del Consejo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

La defensora ha visitado personalmente 9 dependencias, entre comisarías de policía, dependencias de la guardia civil, centros penitenciarios, centros para menores, centros residenciales para personas mayores y centros de internamiento de extranjeros.

Se ha supervisado un vuelo de repatriación de extranjeros organizado por España, en coordinación con FRONTEX, desde el aeropuerto Adolfo Suárez de Madrid-Barajas con destino a Bogotá (Colombia) y Santo Domingo (República Dominicana). Durante la visita se supervisó la recepción en el aeropuerto de Madrid-Barajas de las personas extranjeras que iban a ser repatriadas, el embarque en el avión, así como el

procedimiento seguido durante todo el vuelo, que se realizó sin incidentes, hasta la llegada al destino.

El Consejo Asesor del MNP se ha reunido en dos ocasiones para informar de la actividad desarrollada por la unidad durante 2016.

A través del Consejo Asesor se establece un cauce permanente de diálogo y cooperación con la sociedad civil y con especialistas acreditados en las cuestiones de interés para el MNP, que permita enriquecer las perspectivas con las que ha de trabajar.

Componen el Consejo, presidido por la defensora del pueblo, las siguientes personalidades:

- Francisco M. Fernández Marugán, adjunto primero del defensor del pueblo (miembro nato del consejo).
- Concepció Ferrer i Casals, adjunta segunda del defensor del pueblo (miembro nato del consejo).
- Milagros Fuentes González, abogada en ejercicio y patrona de la Fundación Abogacía Española, designada a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española (término de su mandato: 2017).
- Berta M.ª Uriel Latorre, doctora en Medicina y jefa de servicio de Medicina Preventiva del Complejo Hospitalario Universitario de Ourense, designada a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España (término de su mandato: 2017).
- Vicenta Esteve Biot, psicóloga clínica y secretaria del Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunitat Valenciana, designada a propuesta del Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España (término de su mandato: 2019).
- Mª José García-Galán San Miguel, Magistrada y miembro del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) del Consejo de Europa (término de su mandato: 2019).
- Emilio Ginés Santidrián, abogado en ejercicio y miembro del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) de Naciones Unidas (término de su mandato: 2017).
- Jesús López-Medel Báscones, abogado del Estado y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (término de su mandato: 2019).

- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, catedrático emérito de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid y especialista en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (término de su mandato: 2019).
- Julián Carlos Ríos Martín, profesor propio ordinario de Derecho Penal de la Universidad Pontificia de Comillas y abogado especializado en Derecho Penitenciario (término de su mandato: 2017).

5.3.5 Premios de la institución

VII Premio de Derechos Humanos Rey de España

Otorgado, el 7 de noviembre, por el Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá, en esta séptima edición el jurado lo ha concedido a la entidad Patrulla Aérea Civil Colombiana.

La Patrulla Aérea es una entidad privada, sin ánimo de lucro, cuyo fin es la atención médica y quirúrgica gratuita a poblaciones rurales dispersas, en condiciones de pobreza, pobreza extrema, o víctimas de catástrofes en el territorio de la República de Colombia.

El premio se entregará en 2017 por el rey Felipe VI.

II Premio Institución del Defensor del Pueblo

Concedido, el 24 de octubre, a la Confederación de Salud Mental de España por su labor para mejorar la calidad de vida de las personas con enfermedad mental y sus familias y por defender la igualdad de oportunidades para este colectivo. Fue entregado en un acto solemne, el 21 de diciembre, presidido por la presidenta del Congreso de los Diputados.

Con este Premio el Defensor del Pueblo quiere distinguir a aquella entidad u organización no gubernamental que haya contribuido de manera singular al desarrollo de la función que el Defensor desempeña, encomendada en el artículo 54 de la Constitución, en garantía de los derechos y las libertades que la Constitución reconoce.

XIII Concurso escolar de dibujos 2015-16

Con el fin de promover el conocimiento de los derechos humanos entre los escolares españoles, el Defensor del Pueblo y la ONG Globalización de los Derechos Humanos organizan el concurso escolar de dibujos. En esta XIII edición han resultado premiados:

En Educación Primaria:

- Nieves Romero Abellán, CEIP Jorge Juan, Monforte del Cid, Alicante.
- Izan Ruíz Milán, CEIP Pedro I, Tordesillas, Valladolid.
- Carla Martín Gavilanes, CEIP Pedro I, Tordesillas, Valladolid.

En Educación Secundaria:

- Carlos Furelos Guitián, IES Ames, Bertamirans, A Coruña.
- Daniela Lagunas Ortega, Colegio Nuryana, La Laguna, Tenerife.
- Laura Cañadilla Infante, IES Valdehierro, Madridejos, Toledo.

El 9 de mayo se hizo entrega de los premios en el Congreso de los Diputados, tras la lectura de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

5.4 ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

La defensora ha acudido a varios encuentros y actos oficiales, como a la apertura solemne de la XII Legislatura.

Ha asistido a los actos solemnes celebrados el Día de la Fiesta Nacional, el Día de la Constitución y el Día de la Comunidad de Madrid y a la apertura del año Judicial Militar.

Ha acudido al acto solemne de toma de posesión del fiscal general del Estado, José Manuel Maza, en la sede de la Fiscalía General del Estado, en Madrid, el día 29 de noviembre.

También ha asistido a la entrega de las medallas al mérito en el trabajo, y a la entrega de la Medalla de Honor 2016 de la Real Academia de San Fernando, concedida a la Casa Encendida.

Ha estado presente en al Acto de Conmemoración del Día Oficial de la Memoria del Holocausto y la Prevención de los Crímenes contra la Humanidad y en el acto oficial por el Día Mundial de las Enfermedades Raras, así como en diversos actos en memoria de las víctimas del terrorismo.

La defensora del pueblo, el 14 de julio, ha sido condecorada con el título de oficial de la Legión de Honor, máxima condecoración francesa.

5.5 ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

En su labor de promoción de la institución y los derechos fundamentales el Defensor del Pueblo ha participado en actos organizados por organizaciones sociales, ha impartido conferencias en diferentes foros sobre asuntos relacionados con sus competencias y ha llevado a cabo actividades de difusión y divulgación.

5.5.1 Colaboración institucional

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El secretario general, por delegación de la defensora, forma parte de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, órgano rector del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El principal objetivo del consejo es lograr una Administración caracterizada por la transparencia y el gobierno abierto.

Cursos y jornadas organizadas por el Defensor en colaboración con otras entidades

El Defensor del Pueblo, en colaboración con la Cátedra Democracia y Derechos Humanos (Universidad de Alcalá), ha organizado el curso «Los derechos de las personas con discapacidad: la educación inclusiva», que se celebró en la sede de la institución y se pudo seguir en directo, del 30 de mayo al 2 de junio. Estaba dirigido a personal docente y no docente de centros de enseñanza, personal técnico y miembros de ONG, asociaciones y fundaciones, funcionarios y empleados de las distintas administraciones públicas en derechos humanos o cuya profesión esté relacionada con la educación y con los derechos de las personas con discapacidad. Se puede consultar más información sobre el curso en el enlace a la página web del Defensor del Pueblo: https://www.defensordelpueblo.es/curso-educacion-inclusiva/

El 5 de octubre, en colaboración con ACNUR, se celebró en la sede del Defensor del Pueblo la jornada «Acogida e integración de refugiados en España». Durante la jornada se hizo un llamamiento a todas las administraciones para que trabajen coordinadamente e impulsen los programas de acogida e integración de refugiados.

Más información en:

https://www.defensordelpueblo.es/jornada-refugiados/conclusiones-y-propuestas-globales/

Premios

El Defensor del Pueblo, el 3 de marzo, en un acto enmarcado en el VI Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos, ha recibido el premio CNIS al mejor proyecto de transformación digital, un galardón que reconoce la labor de los proyectos y personas que más aportan a la transformación digital de las administraciones públicas.

La institución ha sido jurado de los Premios del CGAE, los de la Fundación Excelentia y ABC Solidario e hizo entrega del XXIV Premio de Convivencia Profesor Manuel Broseta a Francesca Friz-Prguda, como representante de ACNUR en España.

La institución ha estado presente en la entrega de los premios Verdad, Memoria, Dignidad y Justicia, de la AVT; Premios Manos Unidas; XXXIII Premios Internacionales de Periodismo Rey de España y el XII Premio Don Quijote de Periodismo; III Premio Procuradora Ascensión García Ortiz; XXII Premio Pelayo para Juristas; IX Premios Foro Justicia y Discapacidad; 96 Edición de los Premios Internacionales de Periodismo ABC; XVIII Edición Premios Derechos Humanos y clausura de la Conferencia Anual de la Abogacía Española; y del Premio Nueva Economía Forum, concedido Juan Manuel Santos, presidente de la república de Colombia.

Otras actividades de colaboración institucional

La defensora ha asistido a la presentación del libro *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas,* coordinado por Francisco Llera. También estuvo presente en el informe *Fortalezas de la Marca España*, en la sede de Casa de América y en las actas II del Congreso de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyP), celebrado en el CESEDEN.

Ha presenciado la clase magistral impartida por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, ponente de la Constitución de 1978, «Sobre la Reforma Constitucional», organizada por la Cátedra La Caixa «Economía y Sociedad»; y ha asistido a los desayunos informativos, organizados por Forum Europa, con Mitzy Capriles de Ledezma y Rebeca Grynspan, Secretaría General Iberoamericana.

En materia de discapacidad, la defensora ha participado en la inauguración de la Jornada interdisciplinar sobre «El actual sistema de protección de menores» y en el acto de presentación de la campaña: «Yo tengo espina bífida», organizada por la Federación Española de Asociaciones de Espina Bífida e Hidrocefalia (FEBHI); así como en la inauguración de las jornadas organizadas por la Universidad del Alcala «X Aniversario de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad: Tareas cumplidas y retos para la siguiente década».

La defensora del pueblo y otros miembros de la institución han asistido a varios actos sobre víctimas del terrorismo, entre los que destacan el acto de presentación de la microsite «Memoria de vida. Homenaje a los hombres, mujeres y niños asesinados por la banda terrorista ETA. 1960-2010», organizado por RTVE y a la clausura de la Jornada sobre terrorismo: «Las Víctimas de ETA en el cine y la literatura».

Ha inaugurado la Jornada sobre el mercado hipotecario, organizada por ADICAE: «El mercado hipotecario tras la crisis: Las hipotecas que vienen, ¿Cómo evitar una nueva burbuja?» y ha participado en la mesa redonda organizada con motivo del tercer aniversario de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Representantes de la institución han asistido a diferentes actos sobre menores, discapacidad, migraciones, Administración de justicia, sanidad o educación.

La relación completa se puede consultar en el anexo F de este informe.

5.5.2 Difusión y divulgación institucional

En el marco del Programa «Otra Mirada» organizado por el Ayuntamiento de Madrid, los días 21 y 22 de octubre, más de 150 personas han podido conocer de primera mano la labor que realiza la institución y las diferentes vías para poner una queja.

El 6 de diciembre, con motivo del día de la Constitución, se ha organizado otra jornada de puertas abiertas en la que más de 160 ciudadanos han podido conocer la institución, la página web y cómo se pone una queja, así como realizar una visita a su sede principal.

Técnicos de la institución han impartido el módulo sobre el Defensor del Pueblo del máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos, de la Universidad de Alcalá en Madrid, en el marco de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos.

La defensora ha pronunciado conferencias sobre la labor que realiza la institución en el Foro Mirasierra, la Universidad Pontifica de Comillas, y también protagonizó un desayuno informativo, organizado por Nueva Economía Forum.

La defensora ha participado en los cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid: «Treinta años de defensa de los derechos y libertades de la Comunidad Universitaria Complutense», organizado por la defensora universitaria, y Libertad y Seguridad frente a las nuevas amenazas, con la conferencia sobre «Efectos y limitación de derechos ante las alertas y estados de emergencia» y su participación en la mesa-redonda sobre «Las nuevas amenazas a la libertad y seguridad de los ciudadanos europeos».

Se han recibido en la institución grupos de alumnos procedentes de diversos centros académicos y otras instituciones. Han participado en estas visitas de estudio alumnos de Derecho de la Universidad Carlos III; de la Universidad Complutense y del curso de relaciones internacionales de esta misma facultad; del título propio Experto en el mundo actual de la Universidad Autónoma de Madrid; del máster en Derecho Constitucional, organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Menéndez Pelayo; y del máster de Acceso a la Profesión de Abogado y del máster en Derecho del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) de Madrid y miembros de la junta directiva del colegio de Abogados de Valladolid.

5.5.3 Visitas culturales a la institución

Este año han visitado la institución para conocer el trabajo que desarrolla, miembros de más de 35 asociaciones y centros culturales. El detalle de las visitas se puede consultar en el anexo F de este informe.

5.6 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

En un mundo globalizado como el que vivimos el trabajo del Defensor del Pueblo requiere del conocimiento y cooperación con otras instituciones extranjeras afines para intercambiar experiencias y buenas prácticas, así como para colaborar en aquellos asuntos cada vez más numerosos que sobrepasan las fronteras nacionales, como son la llegada a Europa de refugiados sirios o la situación de los presos españoles que están en prisiones extranjeras, en muchas ocasiones en condiciones infrahumanas.

La institución del Defensor del Pueblo está reconocida por Naciones Unidas como Institución Nacional de Derechos Humanos, acreditada con el máximo estatus de independencia, lo que significa que existe una necesidad de cooperar y compartir información que se extiende también a los sistemas supranacionales e internacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

La institución, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, tiene encomendada una labor de supervisón e inspección de lugares de privación de libertad complementaria al trabajo que realiza el Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas.

Ese trabajo complementario de prevención de la tortura tiene una proyección internacional que se materializa, entre otras actuaciones, en la presentación del informe anual del Mecanismo de Prevención de la Tortura ante el citado Subcomité.

5.6.1 Encuentros bilaterales y de cooperación internacional

Cooperación internacional

La colaboración con instrumentos supranacionales e internacionales de protección de los derechos humanos es una de las funciones del Defensor como Institución Nacional de los Derechos Humanos.

En este contexto se ha presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de Naciones Unidas, en el 57° período de sesiones, su contribución a la lista de cuestiones previas a la presentación de informe por el Estado Español.

También se ha remitido al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sus consideraciones respecto a los informes periódicos consolidados de España evaluados en durante su 89° período de sesiones.

Se ha contestado a los cuestionarios remitidos por los relatores especiales de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, sobre los derechos de las personas con discapacidad, y sobre formas contemporáneas de esclavitud.

Se ha contestado a las peticiones de información remitidas por la *Global Alliance of National Human Rights Institutions* de Naciones Unidas GANHRI (antiguo CIC) sobre las relaciones del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales y sobre la participación de la institución en los procedimientos de los órganos de tratados de derechos humanos.

Se ha remitido a la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) el cuestionario sobre el rol de las instituciones de Derechos Humanos en la Nueva Agenda Urbana–Habitat III.

En calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se ha mantenido una reunión con una delegación del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) del Consejo de Europa; así como con Mari Amos, responsable para España en el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), organismo dependiente de Naciones Unidas.

La directora del gabinete de la defensora del pueblo, ha participado con una conferencia sobre el MNP español, en el I Encuentro Internacional de MNP, organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México.

La técnica jefe del área de Migraciones e Igualdad de Trato, acompañada por un técnico del MNP, han asistido al taller de capacitación sobre mecanismos de control del retorno forzado de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en territorio de la Unión Europea, organizado por FRONTEX y la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La defensora ha asistido al encuentro informativo con Rebeca Grynspan, secretaria general iberoamericana y a la conferencia-almuerzo del Foro de la Nueva Economía, con Irina Bokova, directora general de la UNESCO.

Se ha asistido al foro de debate Aspen Ideas@Lunch, presentado por el coordinador para Siria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), Matthias Behnke, sobre los refugiados y la situación en Siria.

La directora de gabinete de la defensora del pueblo ha asistido a las dos reuniones convocadas por la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), para organizar el 50 aniversario de la entrada de España al Consejo de Europa.

Proyecto Twinning *de la Unión Europea con el ombudsman turco*

Este año ha concluido el proyecto *Twinning* de la Unión Europea con el Ombudsman de Turquía, iniciado en marzo de 2014.

Este *Twinning* fue adjudicado por la Comisión Europea al consorcio formado por el Defensor del Pueblo de España y el Defensor de los Derechos de Francia, y tenía como objetivo ayudar a la puesta en marcha de la institución de Ombudsman en ese país.

La directora del gabinete de la defensora del pueblo, líder del proyecto, ha participado en el taller sobre el Tribunal de Derechos Humanos y acompañó a la defensora del pueblo en la clausura del programa.

Visitas de trabajo de instituciones protectoras de derechos humanos

Se han mantenido reuniones de trabajo con delegaciones extranjeras afines que han venido a la institución para conocer cómo trabaja el Defensor.

Se han mantenido jornadas de trabajo con una delegación del Tribunal Constitucional de la República de Georgia; con representantes de la Asociación Jurídica Cubana; y con la INDH de Filipinas.

Sobre el funcionamiento del MNP se han mantenido reuniones con una delegación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea y con miembros de este Mecanismo en Italia.

También han visitado la institución un grupo de estudiantes del XIV Curso para Asesores Parlamentarios de América Latina y Norte de África y alumnos del curso de verano de la Universidad de De Paul (Chicago).

Encuentros bilaterales

Se han mantenido reuniones y entrevistas con:

- El director del Capítulo Chileno del Ombudsman-Defensor del Pueblo.
- Representantes en España del Defensor del Pueblo de Ecuador.
- El ombudsman de Turquía.
- El ombudsman de la antigua República Yugoslava de Macedonia.
- El defensor del pueblo de Panamá.
- La defensora del pueblo europeo, en el marco de su viaje oficial a España.
- El secretario general de la Defensoría del Pueblo de Tucumán (Argentina),
- El defensor del pueblo de Colombia.

5.6.2 Reuniones internacionales

Sistema de Naciones Unidas

En el marco de colaboración con el Sistema de Naciones Unidas, la directora de gabinete de la defensora del pueblo, en representación de la institución, ha asistido a la 29ª reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos titulada «Retos actuales para la protección de los derechos humanos».

La reunión de este año ha tratado sobre el papel que pueden jugar las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto, desplazamiento masivo e intolerancia, el racismo y la xenofobia.

Además, se ha aprobado el cambio de nombre de CIC a GANHRI (Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos).

Se puede consultar la declaración final y otra documentación de la reunión en http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/29/Pages/Default.aspx

La defensora del pueblo se ha reunido, dentro de la XXVIII sesión del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, con el equipo regional para Europa del Comité, para exponerles la labor que realiza el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Consejo de Europa

El técnico jefe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ha participado en la Jornada «Protecting human rights while countering terrorism: the role of the National human rights Institutions», organizada por el Consejo de Europa y la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Durante la jornada se reflexionó sobre los desafíos a los que se enfrentan las INDH en materia de terrorismo y se destacaron las buenas prácticas, con miras a desarrollar una comprensión más profunda del papel de las INDH en el contexto de la acción estatal contra el terrorismo.

Red Europea de Defensor del Pueblo

La defensora ha asistido, junto con su directora de gabinete, a la Conferencia de la Red Europea de Defensores del Pueblo, organizada por la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo y celebrada en Bruselas (Bélgica).

La conferencia de este año trató sobre las respuestas a la crisis migratoria en Europa, la transparencia de los grupos de presión como ejemplo de buena Administración y los desafíos al Estado de Derecho. Se pueden consultar las intervenciones y documentación complementaria en el boletín publicado por el Ombudsman europeo:

http://www.ombudsman.europa.eu/es/press/publications/publication.faces/es/72806/v1/html.bookmark

Asociación de Ombudsman del Mediterráneo

La defensora, acompañada por la directora de su gabinete, ha asistido a la a IX Reunión de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo, celebrada en Malta y ha intervenido en la Tercera Sesión Plenaria con la conferencia titulada «El papel del Ombudsman para proteger los derechos humanos en época de crisis política y económica, terrorismo e inmigración irregular».

Durante su intervención insistió en que la Unión Europea debe presentar una respuesta común y coordinada que garantice la acogida humanitaria, la reubicación y provocar su integración en la sociedad de acogida.

La reunión concluyó con la Declaración de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo sobre migraciones, que se puede consultar en la página web institucional:

https://www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/declaracion-de-malta-sobre-migraciones-10-de-marzo-de-2016/

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

El XXI Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) ha tenido lugar en Santa Cruz de Tenerife, del 22 al 24 de noviembre.

La defensora participó en el acto de inauguración del Congreso en el que se abordaron cuestiones como la pobreza extrema, la desnutrición, el derecho a la vivienda, la educación inclusiva y el acceso a la formación profesional de calidad y se presentó el *Informe FIO 2016: Pobreza y Derechos Humanos.*

Además de la defensora, asistieron al Congreso sus adjuntos y su directora de gabinete, que también participaron en las reuniones de las cuatro redes temáticas de la Federación: Migrantes y trata de personas, niñez y adolescencia, mujeres y comunicadores.

Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)

La defensora del pueblo, acompañada de la adjunta segunda y de la directora del gabinete de la defensora, ha participado en el acto de clausura del Seminario «Retos actuales de los Derechos Humanos: el Ombudsman ante las amenazas», organizado por el Síndic de Greuges de Catalunya, presidente de Instituto Internacional del Ombudsman (IOI).

La defensora ha participado en la Conferencia internacional: «Challenges for Ombudsman with respect to mixed migratory flows», coorganizada por la Asociación de los Ombudsman del Mediterráneo (AOM), la Asociación de los Ombudsman de la Francofonía (AOMF), la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), y el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI).

Durante la conferencia se adoptó la Declaración de Tirana, en la que se pide a los Estados, entre otras cuestiones, acoger y mostrar solidaridad y humanismo a todas las personas con necesidad de protección internacional. La Declaración se puede consultar

en nuestra página web:

https://www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/declaracion-de-tirana/

5.6.3 Visitas y encuentros oficiales

La defensora ha mantenido una reunión con el adjunto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Volker Türk, sobre la situación de los refugiados sirios.

Con motivo de la clausura, en Ankara (Turquía), del programa *Twinning* de la Unión Europea con el Ombudsman de Turquía, la defensora mantuvo una entrevista con el presidente de la Gran Asamblea Nacional turca.

Durante los viajes realizados a Macedonia y Grecia para visitar campos de refugiados, la defensora del pueblo aprovechó para entrevistarse con el presidente del parlamento griego y con autoridades locales como el alcalde de Atenas.

La defensora ha asistido al acto organizado por el Círculo de Confianza de Nueva Economía Forum, en honor del presidente de Colombia, y ha recibido en la sede de la institución a las embajadoras en España de Hungría y de Bolivia.

5.6.4 Visitas a centros de privación de libertad en el extranjero

Visitas a presos españoles en centros penitenciarios en el extranjero

La situación de los españoles privados de libertad en centros penitenciarios del extranjero es desde hace años objeto de preocupación de esta institución, que desarrolla diversas actuaciones ante las administraciones competentes, particularmente en el ámbito consular, y autoridades del defensor los visitan personalmente cuando realiza viajes al extranjero.

El Defensor del Pueblo cuenta habitualmente con la colaboración de las instituciones equivalentes de los países donde se encuentran los reclusos españoles, a las que se recurre a fin de lograr su intervención ante sus autoridades para obtener mejores resultados en la gestión de múltiples incidencias (agilización de expedientes de traslado, asistencia sanitaria a reclusos que padecen graves enfermedades, etc.).

Este año se ha visitado a los presos españoles internados en el Corradino Correctional Facility de Malta; los reclusorios Norte (México DF) y de Ecotepec (Estado de México) en México; y la cárcel de Higüey, en República Dominicana.

Visitas a campos de refugiados

Con el objeto de recabar información sobre la situación de los refugiados e impulsar políticas de acogida e integración de estas personas en España, se han visitado los campos de refugiados de Tabanovce, en la antigua República Yugoslava de Macedonia; Babrru, en Tirana (Albania); y Thermopiles y Elaionas, en Grecia.

6 TRANSPARENCIA

En 2016 el Defensor del Pueblo ha recibido cuarenta quejas específicas sobre transparencia, sin contar las actuaciones donde surge en el seno de las quejas ordinarias, cuando se requiere por los ciudadanos transparencia y acceso a la información pública.

La actividad de la institución pone de relieve la persistencia de que las administraciones públicas denieguen el acceso mediante silencio administrativo, sin concordancia con la obligación de resolución expresa; o que resuelvan solo tras haberse superado con creces el plazo máximo legal; que el acceso (o denegación de acceso) se decida solo tras la intervención del Defensor del Pueblo; que el acceso sea incompleto o de solo una parte de lo pedido, o de lo contenido en el expediente.

Persisten también otros defectos: que la Administración facilite la información al Defensor del Pueblo pero no la traslade al solicitante, o que para dar acceso se exija al solicitante que acredite su interés, exigencia incompatible con el régimen legal.

Por lo tanto, el Defensor del Pueblo sigue dirigiendo sugerencias y recomendaciones a las administraciones y autoridades públicas de responder expresamente las solicitudes de información en los plazos y con los requisitos de la norma, de revocar denegaciones carentes de motivación o de respaldo legal, de suministrar efectivamente toda la información pedida, etcétera.

En el capítulo 19 de la segunda parte del presente informe se hace referencia a las actuaciones concretas del Defensor del Pueblo sobre transparencia y acceso a la información pública. Asimismo, en el cuerpo del informe pueden encontrarse varios epígrafes referidos a esa cuestión: en la participación urbanística y al acceso a la información (epígrafe 16.4 de la segunda parte); en la identificación de los funcionarios del IRPF (epígrafe 12.1.1); en la organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (epígrafe 17.1); en los procesos selectivos del funcionariado público (epígrafe 18.3).

A continuación se informa sobre transparencia en la propia institución.

La aplicación de la transparencia por parte del Defensor del Pueblo

La publicidad que debe caracterizar los sistemas democráticos avanzados es una regla general de la actuación de los poderes públicos. La legitimidad democrática descansa en los ciudadanos, como consagra la Constitución en su artículo 1º. Por tanto, la legitimidad

democrática sustenta y a la vez es sustentada por la regla general de publicidad, de modo que la actuación de los poderes públicos ha de ser notoria, visible y sabida por todos; ha de acaecer con transparencia máxima. Así viene a manifestarse en el apartado «Sobre la transparencia» del portal web de la institución, con similares palabras.

En 2016 ha tenido que actualizarse y añadirse lo siguiente a lo informado el año pasado. La Ley de transparencia, se ha implantado escalonadamente (diciembre 2013, diciembre 2014, diciembre 2015). Hoy es primordial, tanto el derecho de acceso a la información pública, con un procedimiento para su ejercicio. Se trata de la exigencia de publicidad activa en materia institucional, organizativa, con relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística.

El Defensor del Pueblo hizo pública su sección de transparencia el 14 de enero de 2013. Desde entonces, se ha completado con todos los contenidos considerados significativos para el conocimiento general, más allá de los exigidos por la Ley 19/2013. Ello se ha traducido en publicidad activa de varios ámbitos: información institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística, informaciones contenidas en la página web institucional y públicamente accesibles, siempre en relación con las actividades del Defensor del Pueblo sujetas a Derecho administrativo (artículo 2.1.f de la ley).

Es decir, esta institución es transparente respecto de los actos y disposiciones en materia de personal, Administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público, materias de las que conocen los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las solicitudes de información recibidas en 2016 han sido pocas y han seguido versando, como en años anteriores, precisamente sobre las mencionadas materias. Cabe señalar, además, que se recibieron por parte de los ciudadanos sugerencias acerca de la forma de presentación en pantalla, sobre aspectos no suficientemente reseñados, así como propuestas de posibles mejoras en el portal web. Este tiene actualmente la siguiente estructura:

- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA
    - Qué es
    - Quién es
    - Historia del Defensor
    - Sede
    - Estructura
        - Organigrama
        - Convocatorias
        - Retribuciones
        - Compatibilidades
    - Convenios
    - Tiempos medios de respuesta
    - Administraciones entorpecedoras

- INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y CONTRACTUAL
    - Presupuesto
        - Ejecución presupuestaria
        - Evolución interanual 2012-16
        - Ejecución trimestral
        - Retribuciones
        - Indemnizaciones
    - Infraestructuras Técnicas
    - Viajes internacionales
    - Gastos y vehículos
    - Contratación
        - Procedimientos de contratación
        - Contratos en vigor

- DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
- FACTURA ELECTRÓNICA

7 SITIO WEB INSTITUCIONAL

En el informe anual del año 2015 se abría por primera vez este capítulo dedicado a la página web institucional a fin de exponer el esfuerzo realizado por el Defensor del Pueblo en su transformación digital y el acercamiento de sus contenidos y servicios hacia los ciudadanos por este canal.

A lo largo del año, el portal web de la institución ha sido visitado **945.242 ocasiones**, en sus distintos apartados, y se han realizado **456.215 sesiones**. Se han desarrollado nuevos servicios en la página web y en la comunicación digital con los ciudadanos, lo cual ha permitido recoger, más allá de las 8.808 quejas a través del registro telemático, un número muy significativo de encuestas con información relevante para la realización de los estudios monográficos y que, en algunos casos, han impulsado actuaciones de oficio ante la Administración. En todos los casos han servido para dar testimonio de la percepción de los ciudadanos sobre las cuestiones consultadas.

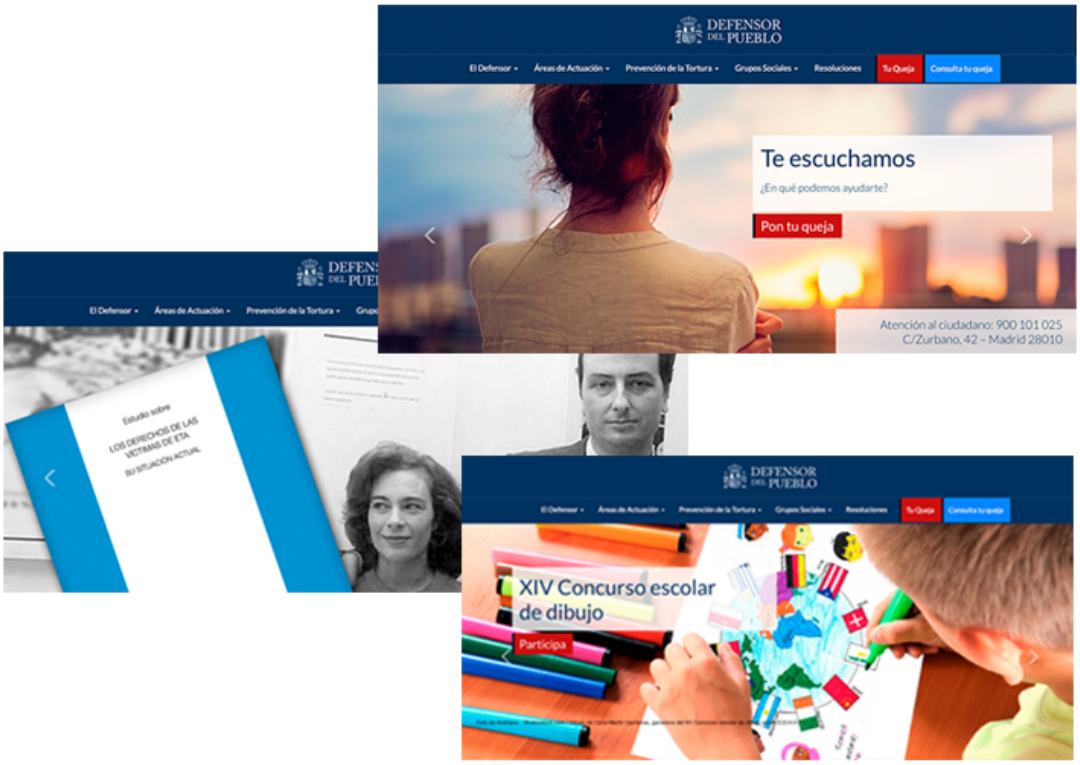
En la página web de la institución se recoge ya la cifra de personas atendidas, independientemente del canal de relación elegido por ellos para la comunicación con la institución, ya sea una comunicación relacionada con los procesos de atención al ciudadano ligados al tratamiento y resolución de sus quejas, en respuesta a sus solicitudes de información, o en esa participación en encuestas o estudios propuestos por el propio Defensor del Pueblo.

Destacan especialmente las encuestas realizadas a las personas afectadas por **celiaquía,** con una alta participación y que produjo un importante acercamiento de la institución a la realidad de este colectivo, dando como resultado la realización de un estudio monográfico sobre la materia, que será recogido en el informe del próximo año. Destacan también las encuestas realizadas sobre la **satisfacción de los padres de los alumnos en el inicio del curso escolar** y sobre **las barreras arquitectónicas que afectan a personas con psicomotricidad reducida u otros tipos de discapacidad,** que han impulsado o generado varias actuaciones de oficio ante algunas administraciones para profundizar en el estudio de ambas materias. Finalmente, la última de esas encuestas, aún no finalizada, trata sobre la cesión de créditos hipotecarios y/o personales por parte de las entidades financieras.

Participación en los estudios y encuestas en 2016	
Encuesta celiacos	12.059
Encuesta barreras arquitectónicas	2.542
Encuesta satisfacción inicio escolar	8.018
Encuesta cesión de créditos (*)	307
TOTAL	**22.926**

(*) Sin cerrar. Personas encuestadas a fecha 31/12/2016.

Se ha realizado también un esfuerzo para que la experiencia de los ciudadanos que se acercan a la web sea mucho más agradable, potenciando el diseño gráfico y apoyando todos los contenidos con el uso de imágenes, vídeos e infografías que, en muchos casos, también ayudan en la comprensión de los textos.

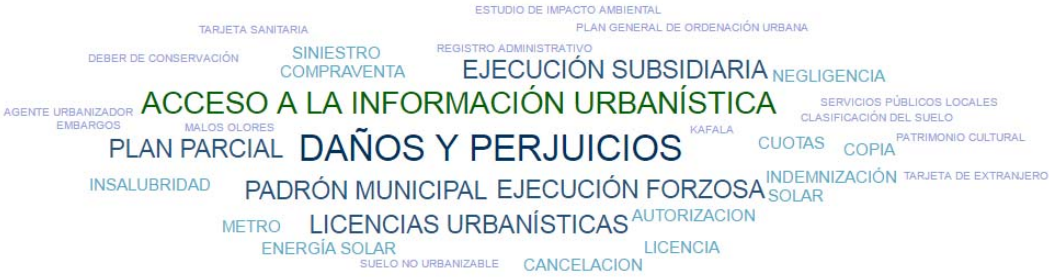


En esta importancia dada a la comunicación digital del año 2016 cabe destacar también la ampliación de los canales de relación con los ciudadanos, a través de la presencia institucional en nuevas redes sociales como Facebook o Youtube, además del ya tradicional Twitter. También hay que reseñar el acercamiento a las plataformas de denuncia social, como «Hazte oír» o «Change.org», que en algunos casos han permitido a la institución legitimar o interesarse en el fondo de esas denuncias y, en otros muchos casos, mostrar su solidaridad con los problemas de los ciudadanos, informándolos sobre sus derechos o sobre a quién deben dirigirse. A través del acercamiento y la atención a Change.org se han podido estudiar 280 peticiones.

También se ha realizado un esfuerzo en la categorización y clasificación de toda la información de la web institucional hacia un catálogo de descriptores reconocibles por sus usuarios, huyendo de la terminología jurídica en la que se puede caer en algunas ocasiones y que dificulta la comprensión sobre cuáles son las competencias del Defensor del Pueblo. En la nueva web cada área de actuación está ya constituida por un conjunto de descriptores que se representan como una nube de etiquetas, lo cual permite entender mejor de un solo vistazo lo que se hace en cada ámbito de actuación, así como el acceso a sus contenidos derivados.

Ejemplo de la nube de descriptores de Sanidad:

Ejemplo de la nube de descriptores de Urbanismo:



Igualmente se han desarrollado y mejorado todos los aspectos relacionados con la seguridad de la información en la tramitación telemática y las comunicaciones de la institución hacia los ciudadanos y hacia las administraciones.

A lo largo del ejercicio del 2016 ha evolucionado el sistema de comunicación telemático hacia el uso de un sistema de correos electrónicos certificados dirigidos a los ciudadanos, a fin de garantizar la integridad y la confidencialidad de todas estas comunicaciones.

La institución también ha mejorado la seguridad de las comunicaciones telemáticas con las administraciones públicas al haberse incorporado, a lo largo del ejercicio pasado, al Sistema de Interconexión de Registros de las Administraciones Publicas (SIR), que permite establecer de una manera segura e inmediata todas las comunicaciones, tanto de entrada como de salida, entre las distintas administraciones y la institución. El porcentaje de comunicaciones seguras, respecto al total de comunicaciones con las administraciones públicas, está cerca ya del 60 % durante el período en que ha estado en funcionamiento. Este porcentaje irá creciendo en la medida en que cada vez más administraciones se integren en este sistema.

A lo largo del año 2016 se han potenciado los servicios de atención al ciudadano, incorporando ayudas telemáticas en los procesos de poner una queja a través de la web, incorporando nuevas utilidades, simulaciones o ejemplos tipo de quejas. Se ha potenciado también la atención telefónica y se ha puesto en marcha un nuevo servicio de chat, incorporado ya en el proceso de tramitación de una queja por parte del ciudadano, facilitando un canal interactivo de ayuda personalizada para resolver todas aquellas dudas o problemas que pueda tener un ciudadano a la hora de presentar una queja en la institución. El servicio de chat atiende a cerca de 50 ciudadanos diariamente en horario laboral, y solo en los dos meses que ha estado funcionando (se puso en servicio en el mes de noviembre) ha servido para ayudar a 1.685 ciudadanos con sus dudas en el proceso de tramitación de sus quejas.

Todas estas acciones comparten el objetivo común de hacer la institución mucho más accesible para los ciudadanos, acercándoles los contenidos y servicios de su ámbito de trabajo. A lo largo de 2017 se seguirán explorando nuevas vías y canales para desarrollar este objetivo, al igual que se mejorarán las vías y canales actuales.

II

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Consideraciones generales

En el año 2016, 497 ciudadanos han presentado queja por discrepar de una resolución judicial (272) o porque existe un procedimiento judicial en trámite (225), frente a los 700 que lo habían hecho en 2015 (438 y 262 respectivamente). El descenso es muy notable (-29 %), de lo que cabe congratularse.

En efecto, una adecuada información al ciudadano sobre las competencias del Defensor del Pueblo en materia de Justicia habría de llevar a una disminución significativa de las quejas en asuntos que están siendo juzgados o que ya lo han sido. Ello se ha producido por vez primera en 2016, quizás por el cada vez mayor uso del portal web institucional, en el que se explica —en el formulario de presentación de quejas— que no es posible la intervención del Defensor del Pueblo cuando se discrepa de una decisión judicial.

Son las dilaciones indebidas —generalmente conexas a la falta de medios personales y materiales— el problema de la Justicia que más ocupa al Defensor del Pueblo, en el marco de las competencias que le son propias.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial, en 2015 ingresaron en los Tribunales de Justicia 8.376.047 asuntos. De ellos 1.972.116 en la jurisdicción civil; 5.805.619 en la penal; 198.720 en la contencioso-administrativa y 399.592 en lo social. El año anterior, en 2014, ingresaron en los Tribunales de Justicia más de 8.600.000 asuntos, de ellos 1.845.173 en la jurisdicción civil; 6.173.019 en la penal; 206.700 en la contencioso-administrativa y 427.966 en la social. En términos porcentuales, el descenso fue de un 3,2 %. Por órdenes jurisdiccionales, se incrementa la entrada de asuntos civiles (6,8 %) y disminuye en lo contencioso-administrativo (-3,8 %), penal (-5,95 %) y social (-6,6 %).

En 2016 se han recibido 79 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil (frente a las 84 del año anterior); 34 en la penal (frente a las 41 del año anterior); 11 en la contencioso-administrativa (12 el año anterior); 12 en lo social (26 el año anterior) y 5 mercantiles (13 el año anterior). La cifra total asciende a 141 quejas, frente a las 176 quejas de 2015, 172 de 2014 y las 166 de 2013. Hay una clara tendencia a la baja este año, mientras que en los anteriores se mantenía el número de quejas más o menos constante.

Sobre el funcionamiento del turno de oficio de la abogacía en casos concretos se han recibido 39 quejas, 11 menos que el año anterior. Sobre el funcionamiento de los

colegios (particularmente cuando un ciudadano se dirige a ellos quejándose, a su vez, de la actuación profesional de algún abogado) se han recibido 26 quejas, justo la mitad que en 2015.

Como problemas detectados a través de las quejas recibidas en materia de Justicia, deben señalarse los retrasos en procesos de familia, muchas veces vinculados al colapso de los equipos psicosociales o los puntos de encuentro familiar. También merecen destacarse las carencias de personal y medios materiales de muchos juzgados, que obligan a adoptar decisiones sobre planes de refuerzo, no siempre suficientes para abordar con éxito las carencias.

El Defensor del Pueblo ha debido esperar a los dos últimos meses del ejercicio para formular algunas **Recomendaciones** sobre creación de juzgados, fundadas en datos objetivos y propuestas del Consejo General del Poder Judicial, ya que el Gobierno, en funciones desde el 21 de diciembre de 2015 al 3 de noviembre de 2016, ha sostenido que no podía siquiera considerarlas. Por el contrario, ha sido completa la normalidad en el ámbito de la Administración autonómica, y se han formulado propuestas en materia de Justicia en consonancia con sus competencias específicas sobre medios materiales y personal auxiliar.

Especialmente preocupantes son las dilaciones en la jurisdicción social, dados los bienes jurídicos en juego y la vulnerabilidad de los afectados. No son aceptables demoras de dos años para la celebración de una vista en Madrid o de tres años en Sevilla.

Se han detectado, además, otros problemas estructurales, como los de los juzgados de Estepona (Málaga), los juzgados de lo Mercantil de Murcia o los juzgados de lo Penal de Alicante. Este tipo de situaciones reclaman inversiones, a veces cuantiosas (como en el caso del nuevo edificio que es necesario en Estepona), que sería deseable fuesen posibles a la mayor brevedad.

En los procesos de familia, tan importantes para la vida de las personas y, en especial para los niños, son frecuentes las quejas sobre retrasos y también respecto de los informes y el funcionamiento de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados. Sensible al contenido de muchas quejas y a la importancia de garantizar los derechos a lo largo del proceso judicial, el Defensor del Pueblo ha formulado **al Ministerio de Justicia y a las consejerías de justicia de las comunidades autónomas** cuatro **Recomendaciones** que tienen el propósito —desde el respeto a los dictámenes que solo los expertos están en condiciones de evacuar— de introducir protocolos y elementos de objetivación (composición de los equipos, metodología, tiempos, etc.) que mejoren el funcionamiento de estos equipos y faciliten la impugnación de sus dictámenes en caso de incumplimiento.

En el ámbito de estos procesos, sería también de desear la creación de más puntos de encuentro familiar en lugares como Madrid o Canarias, donde en ocasiones es imposible el cumplimiento de los regímenes de visita decididos por el juez, por carencia o desbordamiento del punto de encuentro familiar.

1.1 DILACIONES INDEBIDAS

La confianza de la ciudadanía en las instancias judiciales depende no solo de la calidad de la justicia impartida, sino de que el procedimiento judicial se tramite en unos plazos razonables.

El derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución española es el derecho más invocado ante las jurisdicciones ordinaria y constitucional, consecuencia directa de que el mismo resulta inherente y consustancial a los postulados del Estado de Derecho.

Los órganos judiciales deben resolver en un plazo razonable, pues como señala el Tribunal Constitucional, tienen la «función jurisdiccional de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad jurídica con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, evitando dilaciones judiciales que quebranten la efectividad de la tutela» (STC 35/1994, de 31 de enero).

Jurisdicción civil

La mayoría de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo por dilaciones indebidas se refieren a la jurisdicción civil y, muy concretamente, a los procedimientos de familia. Las resoluciones judiciales dictadas en materia de familia tienen un importante impacto emocional en la vida de las personas, y más aun, si hay menores de edad.

El interés superior del menor es criterio específico en la atribución de la guarda y custodia, así como en la determinación del régimen de visitas, la asignación de la vivienda familiar, la cuantificación de la pensión de alimentos y demás cuestiones que afectan, directa o tangencialmente, a los menores. Más allá de la perspectiva de la igualdad de los padres, el ejercicio de la responsabilidad parental debe enfocarse hacia las necesidades de los hijos y su superior interés.

La especial complejidad y peculiaridades de una materia multidisciplinar, como es la referida al derecho de familia, dificultan, en muchas ocasiones, la tramitación de los procedimientos judiciales. En la mayoría de las actuaciones realizadas este año por parte del Defensor del Pueblo, se ha puesto de manifiesto que los retrasos en la tramitación de los procedimientos de familia no son necesariamente imputables a la inacción del titular

del órgano judicial sino que obedecen a otras causas, como pueden ser las siguientes: la falta de personal del juzgado; unas infraestructuras deficientes que impiden optimizar la tramitación del procedimiento; la demora en la elaboración de los informes por parte de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados; incluso la demora en la emisión de los informes por parte del punto de encuentro familiar, donde, en algunos casos y por orden del juez, tienen lugar las visitas de los menores con los progenitores no custodios.

En uno de los casos detectados, el equipo psicosocial adscrito al Juzgado de Primera Instancia número 2 de Valdemoro llevaba más de diecinueve meses de retraso en la elaboración de un informe. Se escudaba en que estaba a la espera de la información solicitada al punto de encuentro donde se realizaban las visitas entre el progenitor no custodio y el menor. Se iniciaron actuaciones con **la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid** y con el **Ayuntamiento de Madrid**, con el objeto de que informaran, no solo del caso particular, sino de la estadística de tiempos medios de elaboración de los informes por parte del equipo psicosocial de dicho juzgado, la presión asistencial del Punto de Encuentro número 3, dotación de la plantilla y los tiempos medios de elaboración de informes por parte del personal del citado punto de encuentro. Se ha recibido el informe del Ayuntamiento de Madrid, del que depende el Punto de Encuentro número 3 citado, en el que se indica que la solicitud de información fue atendida con prontitud en el caso concreto, si bien la lista de espera aproximada es de cinco a seis meses para visitas dentro de las dependencias del punto de encuentro familiar. Han sido atendidas 195 familias en 2016 (hasta noviembre), y hay 10 en espera de ser atendidas. Las actuaciones descritas continúan en trámite (16011557).

En otro de los supuestos analizados, un padre trasladaba al Defensor del Pueblo su preocupación por el hecho de que el Juzgado de Torrejón de Ardoz (Madrid) había suspendido la vista del juicio verbal prevista hasta que no fuera evacuado el informe del equipo psicosocial, que llevaba año y medio de demora, lo que tenía una incidencia directa en la relación del progenitor con sus dos hijos menores. El informe enviado por la **Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid** reflejó que los tres equipos psicosociales adscritos a los partidos judiciales de Coslada y Torrejón de Ardoz atienden un total de 17 juzgados (de primera instancia e instrucción y de violencia sobre la mujer) y que, por causas ajenas a la voluntad de los profesionales que lo integran, se producía un aumento mensual de demora, que se sumaba al retraso ya existente con anterioridad.

El Defensor del Pueblo dirigió una **Recomendación** a la citada Consejería de Presidencia y Justicia, solicitando que se determinaran, con carácter de urgencia, las medidas necesarias para reducir las demoras en la emisión de informes periciales, teniendo en cuenta la carga de trabajo de los equipos psicosociales adscritos a los

juzgados de Coslada y Torrejón de Ardoz. La Administración ha contestado que se está desarrollando una herramienta informática de reparto por parte de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que permitirá el reparto equitativo de trabajo y reducirá los tiempos de emisión de informes. La aplicación informática se integrará en el «Expediente judicial electrónico», que permitirá consultar a los jueces/magistrados el contenido de los informes en el momento de redactar las sentencias (16001310).

Los casos en que los menores afectados sufren una discapacidad no tienen, en la práctica, ninguna prioridad sobre el resto de los asuntos pendientes de una pericial. Un padre de un niño con trastorno de espectro autista y con un grado de discapacidad reconocido oficialmente del 65 %, se dirigió a la institución para manifestar que el equipo psicosocial adscrito al Juzgado de Primera Instancia número 1 de Cieza (Murcia) se estaba demorando desde hacía dos años en la práctica de la prueba pericial. Dicha prueba era necesaria para que el titular del juzgado resolviera sobre la atribución de la guarda y custodia del niño. Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado**. La última información recibida indica que se había señalado vista para el mes de enero de 2017 (16008342).

El alto nivel de conflictividad de algunos núcleos familiares no siempre disminuye una vez dictada la resolución judicial que pone fin al procedimiento contencioso. En la práctica, a través de muchos incidentes de ejecución y una sucesión de demandas de modificación de medidas, pueden prolongarse hasta la mayoría de edad o, incluso, mucho más tiempo si los adolescentes deben completar una formación universitaria y/o carecen de empleo que les permita vivir de forma independiente. La resolución judicial dictada, difícilmente podrá prever situaciones futuras, a pesar de que el juez, con su mejor voluntad, intente que las medidas acordadas permanezcan en el tiempo.

En los casos de los incumplimientos en el régimen de visitas, las causas últimas no son únicamente imputables a una sola de las partes, sino que derivan de otros incumplimientos con los que se solapan (como, por ejemplo, el impago de la pensión de alimentos).

Los incumplimientos del pago de pensiones han aumentado considerablemente durante los años de crisis económica. En muchos casos, son las madres de niños y niñas las que deben afrontar en soledad el mantenimiento de sus hijos mientras el padre no abona la pensión de alimentos que ha sido fijada por sentencia judicial. Así se ponía de manifiesto en un procedimiento tramitado por el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Úbeda (Jaén). **El Consejo General del Poder Judicial** informó de que la dilación existente en la ejecución de la resolución judicial respondía a una situación estructural de déficit existente en el citado juzgado, así como a los resultados negativos de las distintas

diligencias de notificación al demandado y las gestiones infructuosas tendentes a la averiguación de su domicilio (16005355).

En otro de los supuestos sometidos a consideración del Defensor del Pueblo, la compareciente manifestaba que la tramitación del procedimiento de ejecución forzosa, seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Murcia, no había conducido al pago de la pensión de alimentos, adeudada desde hacía más de 10 años por el padre de sus hijas menores, y la deuda ascendía a más de 30.000 euros. En este caso, la demora en la satisfacción de la deuda no era atribuible al juzgado, que tenía la tramitación del procedimiento al día, sino que se debía a que los diversos embargos decretados habían sido infructuosos (16002121).

En otras materias de la jurisdicción civil también se han detectado disfunciones importantes como la que se evidenció en la queja presentada por un ciudadano que tenía planteada una ejecución hipotecaria en el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Novelda (Alicante). La demanda había sido presentada en febrero de 2015 y, un año después, todavía no había sido incoada por el letrado de la Administración de justicia del citado juzgado. El informe enviado por el **Consejo General del Poder Judicial** comunicó que, como consecuencia de la inspección llevada a cabo en el año 2012, se consideró necesaria la ampliación de la plantilla de la oficina judicial, lo que no fue llevado a cabo por la conselleria competente por falta de presupuesto.

Asimismo, el Consejo General del Poder Judicial indicaba que había solicitado en diversas ocasiones a la Dirección General de Justicia de la Generalitat Valenciana que procediera al nombramiento de funcionarios de refuerzo que ayudaran a paliar el importante retraso existente en la incoación y tramitación de los asuntos y no había sido hasta principios de 2016, cuando se había nombrado una funcionaria de refuerzo. Teniendo en cuenta esta situación, el Defensor del Pueblo consideró conveniente dirigir a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana** una **Recomendación** al objeto de solicitar la adopción de medidas pertinentes sobre la gestión del personal, así como las medidas necesarias sobre medios materiales, de tal forma que los juzgados de Primera Instancia e Instrucción de la localidad de Novelda se vieran reforzados para reducir el retraso que padecían.

En el Plan de Refuerzo, aprobado por la Dirección General de Justicia para el primer semestre de 2016, se acordó dotar a la plantilla del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Novelda, con un funcionario de refuerzo del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, por un período de seis meses, con fecha de inicio 1 de enero de 2016 y finalización el 30 de junio de 2016, refuerzo que fue prorrogado por un nuevo período de 6 meses, con fecha de inicio 1 de julio de 2016 y fecha de finalización el 31 de diciembre de 2016. Finalmente, en atención a la carga de trabajo

que soportan los juzgados del partido judicial de Novelda, por Resolución de la directora general de Justicia de la Generalitat Valenciana, de fecha 15 de septiembre de 2016, se aprobó un Plan Extraordinario de Refuerzos de los órganos judiciales en la Comunidad Valenciana, en el que se dotó de un funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, de un funcionario del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y de un funcionario del Cuerpo de Auxilio Judicial al Decanato de los juzgados de Novelda, para prestar su apoyo a los juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Novelda (16002085).

El Juzgado de Primera Instancia número 1 de Villajoyosa (Alicante) también fue objeto de actuación del Defensor del Pueblo, a raíz de unas dilaciones que se estaban produciendo en varias ejecuciones hipotecarias. La tramitación del expediente concluyó con una **Recomendación** dirigida a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana**, en la que se le instaba a reforzar la Oficina Judicial del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Villajoyosa, atendiendo al resultado de la inspección realizada por el Consejo General del Poder Judicial, la adecuada formación del personal interino nombrado para cubrir las vacantes, así como la urgente y rápida cobertura de las vacantes que se produjeran que ayudaran a paliar el gran desajuste de funcionamiento que presentaba el citado juzgado. Este expediente se encuentra a la espera de recibir el informe de la Administración competente (16002423).

Jurisdicción mercantil

En el ámbito de la jurisdicción mercantil, cabe destacar la pendencia que existe en los juzgados de lo Mercantil números 1 y 2 de Málaga, detectada como consecuencia de las quejas presentadas por muchos ciudadanos, entre los que se encontraba el que comunicó que en un procedimiento iniciado en el año 2014, se había señalado la fecha del juicio para el mes de mayo de 2019. El informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** confirmó que el cúmulo de asuntos de nueva entrada, en especial referidos a las cláusulas suelo, había agravado la pendencia de dichos juzgados «desde lo intolerable a lo inasumible». Concluía el informe indicando que, pese a que la situación estructural de déficit de planta de los juzgados de lo Mercantil de Málaga se podía mejorar en un futuro, gracias a que las competencias en materia de concursos de personas físicas no empresarios y acciones individuales de condiciones generales de contratación han sido atribuidas a los juzgados de Primera Instancia, era necesario un incremento de planta en dichos juzgados.

El Defensor del Pueblo envió, con fecha 14 de noviembre de 2016, una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia**, con el objeto de que valorara

la procedencia de incrementar la planta judicial de los juzgados de lo Mercantil de Málaga o, en su defecto, de los juzgados de Primera Instancia de la provincia, para solucionar la carga de trabajo que pesa en la actualidad sobre los mismos. Asimismo, dirigió a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía,** la **Recomendación** de reforzar la Oficina Judicial de los juzgados de lo Mercantil y de Primera Instancia de Málaga, atendiendo a las propuestas elevadas por el Consejo General del Poder Judicial, mediante el nombramiento de funcionarios de los Cuerpos de Gestión y de Tramitación Procesal y Administrativa que sean necesarios y cuya competencia recaiga en esa Consejería de Justicia (16002886, 16002988 y 16005014).

En fecha de 15 de julio de 2015, tras constatar en numerosos expedientes la situación de retraso generalizado en la tramitación de procedimientos incoados por las denominadas cláusulas suelo, por parte de los juzgados de lo Mercantil, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio ante **el Consejo General del Poder Judicial** y ante el **Ministerio de Justicia**. La tramitación de expedientes particulares de ciudadanos había evidenciado la precaria situación por la que estaba atravesando dicha jurisdicción en buena parte del territorio nacional, así como los excesivos plazos en los señalamientos de las vistas judiciales.

El día 9 de diciembre de 2015, se recibió en la institución el informe solicitado al Consejo General del Poder Judicial, en el que se detallaban las necesidades de aumento de planta judicial. En la documentación enviada se analizaba pormenorizadamente la situación de los juzgados existentes (carga de trabajo, actividad resolutiva, pendencia, tiempos de respuesta y medidas de refuerzo adoptadas hasta el momento) y, teniendo en cuenta dichos datos, se fundamentaba la propuesta de aumento de planta.

En la fecha en que se recibió el citado informe, a escasas semanas de las elecciones generales que iban a celebrarse en fecha de 20 de diciembre de 2015, no se consideró oportuno continuar la tramitación de las actuaciones de oficio, quedando a la espera de la formación del nuevo Gobierno.

La situación del Gobierno en funciones se ha prolongado hasta principios del mes de noviembre, cuando se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que se nombran los ministros del Gobierno. Fue en esa fecha cuando esta institución consideró oportuno retomar la tramitación de las actuaciones de oficio, y envió 13 **Recomendaciones** al **Ministerio de Justicia** sobre aumento de planta judicial en el ámbito de la Jurisdicción mercantil (15010340).

Jurisdicción social

En materia de jurisdicción social, se hace preciso destacar la situación del Juzgado de lo Social número 11 de Sevilla. Un ciudadano al que, en enero de 2015, se le había

concedido la incapacidad permanente absoluta para todo tipo de trabajo interpuso una demanda solicitando la gran invalidez y el citado órgano judicial señaló la celebración del juicio oral para el mes de enero del año 2018. Las administraciones competentes señalaron que el volumen de trabajo que soportaba dicho juzgado, con una entrada de asuntos superior al 175 % del indicador establecido por el Consejo General del Poder Judicial, revelaba la necesidad de ampliar la planta judicial. Por parte de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se había acordado la adscripción de tres jueces de adscripción territorial como refuerzo a los juzgados de lo Social de Sevilla. Asimismo, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia aprobó la adscripción de cuatro jueces de adscripción territorial, medida condicionada a que se aprobara la adscripción de letrados de la Administración y personal judicial, así como que se facilitaran locales, personal auxiliar de la Administración de justicia y medios materiales necesarios para que resultara eficaz (16000080).

El Juzgado de lo Social número 10 de Madrid también ha merecido la atención de esta institución, a raíz de la queja de un ciudadano que comunicaba el retraso que se estaba produciendo en la celebración de la vista del juicio fijada para el mes de enero de 2018, habiendo sido presentada la demanda en abril de 2016. La demora de casi dos años para la celebración de la vista oral es un plazo que excede lo razonable. El informe del **Consejo General del Poder Judicial** señaló que valorado el caso planteado, no puede estimarse que exista un retraso injustificado en el señalamiento de los autos, ya que la demora está motivada por el elevadísimo volumen de entrada de asuntos en el juzgado, así como por el hecho de que la materia por la que se demandaba no tenía el carácter legal de urgente ni preferente, con arreglo a la legislación procesal laboral. Si bien es cierto que la demora excede, sin duda, las legítimas expectativas del ciudadano, esta situación no puede considerarse injustificada en un juzgado de lo social que ha venido presentando un alto volumen de trabajo en los años anteriores.

La entrada de asuntos en el Juzgado de lo Social número 10 de Madrid, en los tres primeros trimestres de 2016, ha sido de 894 asuntos, lo que supone un 167 % del indicador; en el año 2015, ascendió a 1.293 asuntos, un 176 % del indicador; en 2014, la entrada fue de 1.371 asuntos, equivalente al 187 % del indicador. Tenía, a fecha de 30 de septiembre de 2016, un tiempo medio de respuesta de 8,3 meses, frente a una media de la sede de 6,4 meses y nacional de 7,6 meses. Asimismo, la magistrada titular del órgano ha obtenido un porcentaje de rendimiento respecto del indicador del 92 % en los tres primeros trimestres de 2016 (teniendo en cuenta que ha estado en situación de baja durante dos meses y medio); en el año 2015, alcanzó el 107,1 %; y en 2014, el 109,9 %. Además, el Juzgado de lo Social número 10 no está incluido en el plan de refuerzo de los juzgados de lo Social de Madrid (16011925).

Jurisdicción contencioso-administrativa

Las quejas referidas a dilaciones en la jurisdicción contencioso-administrativa han descendido considerablemente en el año 2016. En uno de los informes enviados por el Consejo General del Poder Judicial se reflejó que, a partir del año 2005, la mayoría de los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo de Madrid superaron ampliamente el módulo de entrada fijado, módulo que llegó incluso a duplicarse durante varios años (2007, 2009 y 2011) y a triplicarse en alguna anualidad (2008). Este volumen de entradas produjo demoras de hasta cinco años en los señalamientos de las vistas de los juicios. En la actualidad, la situación ha mejorado notablemente, pudiendo incluso llegar a normalizarse de mantenerse estable. Según la Memoria 2015 del Consejo General del Poder Judicial, en la jurisdicción contencioso-administrativa se observa que la mayor duración media de los procesos se ha dado en Illes Balears (17,7 meses), Madrid (14,9 meses), Castilla-La Mancha y Cataluña (11,7 meses), La Rioja (11,4 meses) y Andalucía (11,2 meses). Según se desprende de dicha documentación, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha sufrido un incremento en los asuntos ingresados debido a la presentación de recursos por los que se reclama la responsabilidad patrimonial del Estado por el cobro indebido del «céntimo sanitario».

1.2 MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

La gran pendencia de asuntos, los excesos de carga de trabajo, una plantilla infradotada y unas infraestructuras deficientes han motivado que, en muchos casos, sean los propios funcionarios de los juzgados quienes, dada la situación en la que se ven obligados a trabajar, se dirigen al Defensor del Pueblo para solicitar su intervención.

Partido judicial de Estepona (Málaga)

La situación de los juzgados del partido judicial de Estepona ha sido objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, como consecuencia de la queja planteada por la juez decana de dicho partido judicial. En el escrito presentado, la juez decana describió lo siguiente:

- El partido judicial de Estepona estaba constituido por cinco juzgados mixtos (y el Juzgado número 2 realiza funciones de Registro Civil) y que la carga de trabajo existente resultaba muy difícil de gestionar de forma satisfactoria con los medios personales disponibles, excediendo los índices establecidos por el Consejo General del Poder Judicial.
- No tenían servicio de Fiscalía y médico forense propio, siendo dependientes de los de Marbella, lo que originaba que durante los servicios de guardia, los fiscales

y médicos forenses tenían que atender los partidos judiciales de Ronda, Marbella y Estepona.

- El personal al servicio de los juzgados se caracterizaba por su carácter interino y su alto índice de movilidad, así como su escasa formación judicial.
- Las condiciones de las instalaciones eran totalmente inadecuadas e insalubres, con tres edificios independientes entre sí que dificultaban enormemente el trabajo diario y la labor jurisdiccional. No existía sala de víctimas y los archivos se encontraban en trasteros y garajes de la comunidad, con libre acceso por parte de los vecinos.

La juez decana del partido judicial de Estepona sostenía en su escrito la necesidad de un Palacio de Justicia acorde con las necesidades actuales, la separación de jurisdicciones y el nombramiento de personal de refuerzo en todos los órganos y categorías.

El informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** confirmó las deficiencias descritas por la juez decana, señalando que la carga de trabajo que reciben los juzgados del partido judicial de Estepona es abrumadora, especialmente en la jurisdicción civil, llegando a triplicar el indicador de entrada en el año 2009 (295 %) y muy por encima del doble del mismo en los años 2010 (260 %), 2011 (246 %), 2012 (240 %), 2013 (247 %), 2014 (233 %), 2015 (258 %) y en el primer trimestre de 2016 (168 %), motivo por el que se arrastran elevadas pendencias en los asuntos que se tramitan.

En la jurisdicción penal, la carga de trabajo recibida supuso en 2014, el 135 % del indicador de entrada; en 2015, el 137 %, y en el primer trimestre de 2016, el 56 %. Si bien debía tenerse en cuenta la especial complejidad de asuntos en materia penal que se plantean en la Costa del Sol.

Con ocasión de la visita de inspección del Consejo General del Poder Judicial a los juzgados de Primera Instancia e Instrucción números 2 y 4 (entre los días 9 y 12 de mayo de 2016), se volvió a reiterar esta necesidad, dando traslado a la Comisión Permanente de la conveniencia de la creación de, al menos, dos nuevos juzgados.

Además de los problemas de carencia de planta, se destacó la infradotación en sus plantillas orgánicas. Su diseño básico es insuficiente: dispone tan solo de siete funcionarios (incluido el de auxilio, que no tramita), número inferior al de otros partidos judiciales de la provincia. A ello hay que añadir la movilidad de sus integrantes y el lento sistema de cobertura de vacantes, que no se produce hasta pasado un mínimo de tres meses. En el caso de bajas de larga duración, desde que estas tienen lugar, lo que implica que, en muchas ocasiones, los negociados se paralizan durante largos períodos de tiempo, y generando grandes bolsas de escritos sin proveer, además de ralentizar

sobremanera la tramitación de los procesos. No existe un sistema de formación para funcionarios interinos cuando acceden por primera vez a un órgano, y en la mayor parte de los casos carecen de experiencia y de los mínimos conocimientos en materias judiciales, viéndose obligados a enseñarles y ayudarles los compañeros, con la consiguiente pérdida de tiempo para dedicarse a sus propias labores.

Por su parte, la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** afirmó que en la selección de personal se aplican rigurosamente los criterios establecidos en la normativa de la bolsa de sustituciones, sin que en ningún caso se apliquen criterios discrecionales en su selección, sino que se organiza a partir de la baremación de la experiencia profesional, los ejercicios aprobados, la titulación y la formación para el acceso a la correspondiente bolsa. No existe una formación específica para los funcionarios interinos diferenciada de la que se imparte para los funcionarios de plantilla en sus puestos de trabajo, a lo que habría que añadir que no está prevista de momento la impartición de cursos de formación de acceso o acogida para este personal.

Los juzgados de Estepona han contado en numerosas ocasiones con planes de refuerzo, no solo de funcionarios, sino también de jueces. En los últimos años han tenido apoyo de jueces de adscripción territorial, bien a tiempo completo, bien compartidos entre varios. En el momento actual, el Juzgado número 1 tiene adscrito un juez de adscripción territorial (JAT), que era el anterior titular, encargado de la tramitación de la macro-causa conocida como «caso Astapa». Además hay adscritos al partido otros dos JAT, si bien la efectividad de las medidas de refuerzo no ha sido la deseable, ya que durante la mayor parte del tiempo las funciones que vienen realizando no han sido de refuerzo, sino de sustitución de los titulares.

La Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía tiene prevista la ejecución de un edificio de nueva planta para ubicar todos los órganos judiciales y fiscales, con espacio para crecimientos futuros, con una superficie aproximada de 5.550 metros cuadrados y una inversión total estimada de 9,30 millones de euros. Pero esta actuación no ha podido iniciarse por no disponer de suelo y por la situación presupuestaria.

Concluyó la Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial que los juzgados de Estepona presentan problemas estructurales graves, por lo que el citado Consejo General ha hecho las propuestas de mejora que ha considerado necesarias y que deberían ser adoptadas a la mayor brevedad. Este expediente se encuentra en trámite a la espera de los informes solicitados al **Ministerio de Justicia** y a la **Fiscalía General del Estado** (16007701).

Juzgados de lo Mercantil de Murcia

Los juzgados de lo Mercantil de Murcia también atraviesan una situación difícil, con un volumen de asuntos que duplica ampliamente el indicador fijado por el Consejo General del Poder Judicial y cuya causa está directamente relacionada con el déficit estructural de planta en dichos juzgados. El Defensor del Pueblo dirigió una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia** al objeto de que se atendiera, a la mayor brevedad, la creación de juzgados de lo Mercantil en Murcia en los términos propuestos por el Consejo General del Poder Judicial. La citada **Recomendación** fue aceptada por el órgano competente (16006008 y 16006231).

Juzgados de lo Penal de Alicante

Los juzgados de lo Penal de Alicante también han sido objeto de la atención del Defensor del Pueblo, a raíz de la queja presentada por un letrado de la Administración de justicia, que trasladaba su preocupación por la situación en la que estos se encontraban como consecuencia del déficit estructural de personal. En marzo de 2014, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial realizó una visita de inspección que concluyó con la propuesta de una serie de medidas destinadas a paliar las deficiencias observadas, entre las que se encontraba la urgente dotación de dos funcionarios de refuerzo para cada juzgado y un aumento de planta en cuatro órganos. Habida cuenta de la importante pendencia de asuntos, en el ínterin hasta que se pusieran en funcionamiento los nuevos juzgados, se proponía la constitución de un juzgado «bis».

Sin embargo, el Real Decreto 918/2014, de 31 de octubre, por el que se crean 112 plazas de magistrado en órganos colegiados, 167 plazas de juez de adscripción territorial y se crean y constituyen tres juzgados de lo penal para adecuar la planta judicial a las necesidades existentes, no contempló la creación de ningún juzgado en Alicante.

A la vista de los informes recibidos, en fecha 3 de agosto de 2016, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana,** a fin de que se reforzara la Oficina Judicial de los juzgados de lo Penal de Alicante, atendiendo las propuestas elevadas por el Consejo General del Poder Judicial, mediante el nombramiento de funcionarios de los Cuerpos de Gestión Procesal y de Tramitación Administrativa que sean necesarios.

Asimismo, se dirigió otra **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia** con la finalidad de que se valorara la conveniencia de ampliación de la planta judicial de los juzgados de lo Penal de Alicante, en cuatro nuevos juzgados para adecuar la planta

judicial a las necesidades existentes y reforzar de igual manera la Oficina Judicial. Esta última **Recomendación** no ha sido aceptada, manifestando la Secretaría de Estado de Justicia que el Gobierno, y en concreto, el Ministerio de Justicia, es consciente de que la creación de juzgados es necesaria y precisa, teniendo en cuenta que en los últimos cuatro años no se ha realizado ninguna creación, a excepción de las 282 nuevas plazas de juez creadas en la programación del año 2014, la mayor creación de los últimos 25 años, materializada en el Real Decreto 918/2014, de 31 de octubre, por el que se crean 112 plazas de magistrado en órganos colegiados, 167 plazas de juez de adscripción territorial y se crean y constituyen tres juzgados de lo penal para adecuar la planta judicial a las necesidades.

En relación con las propuestas de las comunidades autónomas con traspaso de medios, se comunica que, en el mes de septiembre de 2015, la Dirección General de Relaciones con la Administración de justicia, ofició, a título meramente informativo, las previsiones iniciales en cuanto a la asignación del número de unidades judiciales correspondientes a la programación anual, en función de los criterios objetivos de litigiosidad y población a cada comunidad autónoma.

La Generalitat Valenciana, en su propuesta de creaciones, de fecha de 27 de noviembre de 2015, recoge la creación del Juzgado de lo Penal número 9 de Alicante. Al igual que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en sus Memorias de 2014 y 2015.

En cuanto a la carga de trabajo que soportan los ocho juzgados de lo penal en funcionamiento, según datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial referidos a 2015, se informa de que tienen una carga media de 604 asuntos ingresados por juzgado, y están a 134,2 % en relación con el módulo del Consejo General.

Para paliar la situación que atraviesan los juzgados de lo Penal de Alicante, se han aprobado medidas de refuerzo. Mediante Acuerdo de la Comisión Permanente, de 18 de junio de 2016, se acordó la creación de una Unidad Judicial de Refuerzo para los juzgados de lo Penal de Alicante, consistente en proponer al magistrado titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Torrevieja, actualmente en comisión de servicios con relevación de funciones en los juzgados de lo Penal de Alicante, como juez de esta medida, en los términos aprobados en el Acuerdo de la Comisión Permanente, de 26 de noviembre de 2015, y en el que tomó posesión el 18 de marzo de 2016. Asimismo se formuló propuesta al Ministerio de Justicia del nombramiento de un letrado de la Administración de justicia y a la Comunidad Valenciana el nombramiento de siete funcionarios. La duración de esta medida es de 6 meses (14023911).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Villajoyosa (Alicante)

Se formuló una **Recomendación** a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana**, con motivo de otra queja recibida en la institución por el funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Villajoyosa.

Al respecto, y tras recibir la información solicitada al **Consejo General del Poder Judicial,** se tuvo conocimiento de que en el acta de visita de inspección ordinaria, realizada por el Servicio de Inspección los días 20 y 21 de octubre de 2015, ya se concluía, que atendiendo a los niveles de registro, resolución y pendencia, así como a los recursos humanos con los que contaba el juzgado, la situación global del órgano se debía calificar como muy delicada, no considerándose posible su normalización sin que el mismo se viera apoyado con las pertinentes medidas de refuerzo.

En consecuencia, la principal causa de retraso era la elevada carga de trabajo existente en el juzgado, si bien concurrían, además, otras causas como la falta de cualificación e interinidad del personal y la excesiva movilidad de la plantilla, causas que provocaban demoras en la incoación de demandas y en el proveído de escritos.

Se consideró oportuno formular a la citada conselleria una **Recomendación** a fin de que se reforzara la Oficina Judicial del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Villajoyosa, atendiendo al resultado de la inspección realizada por el Consejo General del Poder Judicial, mediante la adecuada formación del personal interino nombrado para cubrir las vacantes, así como la urgente y rápida cobertura de las vacantes producidas en el mismo para paliar el desajuste de funcionamiento del citado juzgado (16002423).

Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja (Alicante)

También se formuló otra **Recomendación** a la misma conselleria de la Generalitat Valenciana, a fin de que procedieran a adoptar las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarias para paliar la grave situación en que en la actualidad se encuentra el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja.

Se consideró necesario formular esta resolución tras recibir informe del Consejo General del Poder Judicial, en el que se daba cuenta de la grave situación que padecen todos los juzgados del citado partido judicial, claramente desbordados por la excesiva entrada de asuntos y que había motivado la apertura de seguimiento (SEG 929/15), con información trimestral por el órgano sobre extremos como volumen de demandas pendientes de incoar, volumen de escritos pendientes, especificando el número de ellos

que tienen una antigüedad desde la entrada en el órgano entre tres y seis meses y de más de seis meses, y volumen de despachos.

Se indicaba, además, que en la actualidad existen 4.065 ejecuciones en trámite, sin contar los que se encuentran en archivo provisional por falta de actividad procesal durante más de un año, y que son susceptibles de reapertura en cualquier momento.

Esta situación de carácter estructural afectaría en mayor o menor medida a todos los juzgados de Primera Instancia de Torrevieja y deriva de la propia configuración de la planta judicial.

Asimismo, se exponía que la dotación de funcionarios, es inferior al de otros partidos judiciales de su entorno, y que se había estado solicitando a la dirección de Justicia medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios, junto con prolongación de jornada, sin que se hubiera dado respuesta alguna a esta situación, la cual continuaría agravándose a medida que los procedimientos declarativos fueran finalizando y se fueran transformando en procedimientos de ejecución (16009270).

Juzgados de Eivissa (Illes Balears)

Se tuvo conocimiento de los diversos fallos técnicos en las grabaciones y en el sistema informático que a diario se producen en los juzgados de Eivissa.

En general, el sistema informático no funciona correctamente, lo cual provoca retrasos, que se unen a una tramitación judicial ya de por si colapsada, poniendo en duda la posibilidad de trabajar con expedientes digitales.

Al respecto se formuló, a finales de diciembre, una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Justicia** a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para evitar, en la medida de lo posible, que se produjeran fallos técnicos en las grabaciones de los juicios y en el sistema informático, actualizando los dispositivos o medios telemáticos con los que cuentan los juzgados de Eivissa (16013927).

Juzgado de Primera Instancia número 3 de Utrera (Sevilla)

Se ha formulado una **Recomendación** a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía**, para que se procedan a adoptar las medidas de apoyo y refuerzo de funcionarios necesarios para paliar la grave situación que en la actualidad soporta el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Utrera.

Dicha **Recomendación** se formuló tras recibir informe del **Consejo General del Poder Judicial,** en el que se exponía que por parte de ese servicio se había dirigido una comunicación a la Delegación Provincial de Justicia de la Junta de Andalucía, haciendo

constar la importante carga de trabajo que soportan los juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Utrera, que se incrementa aún más en el Juzgado número 3, al tener atribuidas las funciones de Registro Civil, lo que motiva que la situación sea delicada, con una excesiva pendencia de asuntos, de escritos pendientes de proveer y de demandas pendientes de incoar. Por ello, se habían dirigido varias propuestas a la citada delegación consistentes en ampliación de la plantilla orgánica del juzgado en, al menos, un funcionario más, así como el nombramiento de funcionario de refuerzo, sin que ninguna hubiera sido acogida. Esta Recomendación ha sido aceptada (16007529).

Juzgados de Rota (Cádiz)

Cabe destacar otra actuación en la que a finales de año, la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** aceptó la **Recomendación** formulada por esta institución, en la que se solicitaba que se procediera a la dotación de las medidas de seguridad necesarias para el adecuado funcionamiento de la sede de los juzgados de Rota, al objeto de garantizar su accesibilidad y la integridad de los ciudadanos y de las personas que desarrollan su actividad en dichas instalaciones. Así, entre otros aspectos se informó que se había instalado un ascensor y se habían eliminado barreras arquitectónicas para hacer el edificio accesible. Además, se había instalado un arco detector de metales, un escáner y un nuevo sistema de alarma contra incendios (16012966).

Audiencia Provincial de Madrid

Finalmente, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de las deficiencias que presentan las actuales instalaciones de las distintas secciones de la Audiencia Provincial de Madrid.

La Memoria Anual 2015 de la Audiencia Provincial de Madrid ponía de manifiesto esta situación y detallaba las necesidades más urgentes en las instalaciones del edificio de la calle Ferraz (sede de las secciones civiles) y del edificio de la calle Santiago de Compostela (sede de las secciones penales). Asimismo, apremia a que urgentemente se habilite un nuevo edificio donde se centralicen todas las secciones de la Audiencia Provincial.

Se formularon las siguientes **Recomendaciones**:

1. Centralizar todas las secciones de la Audiencia Provincial de Madrid en una misma sede, habida cuenta de las disfunciones que la actual dispersión está originando.

2. Diseñar la nueva sede central de la Audiencia Provincial de manera que se garantice que todo el personal pueda desarrollar su trabajo en condiciones de funcionalidad, seguridad y comodidad.

3. Acondicionar las futuras instalaciones para que se pueda asumir el desafío tecnológico que presenta el Plan 2015 para la aceleración de la Justicia en entornos digitales.

Hasta el momento en que se produzca la definitiva unificación de secciones en una misma sede, en las actuales instalaciones deberían acometerse, a la mayor brevedad, las siguientes mejoras:

A. Respecto al edificio de la calle Ferraz (sede de las secciones civiles):

4. Adecuar las actuales instalaciones a unas dependencias propiamente judiciales, teniendo en cuenta que la distribución actual es la propia del uso como vivienda.

5. Valorar la posibilidad de ampliación del horario de apertura.

B. Respecto al edificio de la calle Santiago de Compostela (sede de las secciones penales):

1. Dotar a los despachos con unas condiciones mínimas de comodidad y seguridad, con luz natural y la adecuada ventilación.

2. Acometer la debida reparación o sustitución del actual sistema de climatización y revisar los elementos de seguridad del edificio al objeto de que cumplan las condiciones legalmente exigidas.

3. Instalar pantallas de videoconferencias y de material gráfico en todas las salas de audiencia.

1.3 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

Se entiende por Administración de justicia todo el conjunto de personas y medios materiales que hacen posible el ejercicio de la función jurisdiccional. Su correcto funcionamiento implica la coordinación del trabajo judicial, del letrado de la Administración de justicia y de los cuerpos profesionales.

Equipos psicosociales adscritos a los juzgados de Familia

Entre estos profesionales, los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia han sido objeto de una actuación de oficio dirigida a la **Secretaría de Estado de**

Justicia y a cada una de las comunidades autónomas con competencia en materia de justicia, **(Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Valencia, Madrid, País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón)**, con el fin de determinar cuál es el régimen jurídico aplicable a su actuación.

En lo sustancial, se solicitó informe sobre si existía algún protocolo o regulación común a los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia, en la que, además de unos criterios de actuación, se fijen requisitos de acceso, composición y cualificación profesional, así como requisitos formales y materiales de los informes que se emiten y entregan en los juzgados.

Además, se preguntaba si los profesionales que forman parte de los equipos psicosociales deben estar colegiados, a fin de poder determinar ante que órgano deben responder deontológicamente.

Por último, se preguntó a todas las administraciones sobre la incorporación o no de los equipos psicosociales a los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como las consecuencias de su incorporación, que podría afectar tanto a los derechos de los propios profesionales como de los ciudadanos en cuyos procedimientos intervengan.

a) Respuestas recibidas de las comunidades autónomas y del Ministerio de Justicia

De las respuestas recibidas se concluyó que los equipos psicosociales dependen orgánicamente, en su mayoría, de las Consejerías de Justicia, y funcionalmente de los juzgados de familia. En aquellas comunidades autónomas que no tienen la competencia en materia de justicia, informa la Secretaría de Estado de Justicia que todos los equipos psicosociales de familia están integrados en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al considerarse como la mejor forma de organizar y optimizar los recursos.

Otras comunidades están estudiando dicha posibilidad. Andalucía se encuentra en proceso de modificación legislativa para formalizar la integración. Cataluña y La Rioja no consideran oportuna dicha incorporación, la primera por la organización competencial de los equipos en función del territorio, y la segunda porque, de separarlos de la consejería, consideran más adecuada su inclusión como personal de apoyo a la oficina judicial y fiscal como una unidad administrativa.

b) Colegiación de los psicólogos

En cuanto a la colegiación de los psicólogos, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios

Profesionales, es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al colegio correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal.

La Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 25/2009, bajo el título «Vigencia de las obligaciones de colegiación», establece que en el plazo máximo de doce meses desde su entrada en vigor, el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Hasta la entrada en vigor de la mencionada ley se mantienen las obligaciones de colegiación vigentes.

El artículo 2 de la Ley 43/1979, de 31 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Psicólogos establece la obligación de estar incorporado a un Colegio Oficial de Psicólogos para el ejercicio de la profesión de psicólogo.

No obstante, existe la duda de si es o no obligatoria su colegiación si actúan al servicio de una Administración pública, ya que unas comunidades autónomas así lo exigen y otras no.

La Abogacía del Estado ha sostenido en su Informe 49/2014 que los profesionales vinculados con las administraciones públicas mediante relación de servicios funcionarial o laboral no precisarán de colegiación para el ejercicio de actividades que, aun siendo propias de su profesión, tienen como destinataria de las mismas a la propia Administración, en este caso a la Administración de justicia. Los psicólogos que componen los equipos psicosociales actúan por orden directa de un juez, al que se entrega el informe, y ante el cual deben ratificar la pericia. Por ello, solo sería obligatoria la colegiación de los psicólogos para el ejercicio privado de la profesión, pero no en los casos en los que actúa vinculado con la Administración pública. En tanto que personal laboral o funcionarial al servicio de la Administración están sujetos a los principios de actuación y al régimen disciplinario previsto en las normas sobre la función pública de cada comunidad autónoma y al texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público; corresponde al órgano administrativo del que dependen la depuración de las responsabilidades en las que pudieran incurrir.

c) Selección de personal y composición de los equipos

El proceso de selección de los miembros de los equipos psicosociales es similar en todos los territorios: toma como base el Real Decreto Legislativo 5/2015, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aplicado conjuntamente con sus respectivos convenios de personal laboral. Si bien algunas comunidades autónomas valoran la experiencia o especialización como requisito de mérito, que no de admisión, otras no la valoran dada la posibilidad de diferentes destinos, por ejemplo porque la plaza que se convoca es la de psicólogo y no específicamente la de componente del equipo psicosocial.

En algunos territorios no se había realizado ningún proceso de selección hasta el momento, porque al recibir la competencia transferida asumieron al personal que en ese momento ocupaba el puesto.

La composición de los equipos psicosociales es variada porque según su adscripción varía el ámbito al que den cobertura, siendo territorial en Cataluña y Galicia, o como en el caso de Navarra que son peritos judiciales del Servicio Social, y que por lo tanto pueden ser requeridos por cualquier juzgado, y no solo el de familia. En Madrid los equipos están adscritos a un juzgado de familia, mientras que los que atienden a los juzgados del resto de la comunidad autónoma tienen una adscripción al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, garantizando la prestación de sus servicios a todos los juzgados de la periferia. En la mayoría de los casos el equipo técnico se compone de un psicólogo y un trabajador social.

d) Protocolo de actuación

Respecto a si existe algún protocolo de actuación o regulación sobre los criterios de los equipos en la elaboración de las pericias judiciales, algunas comunidades autónomas como Asturias o Cantabria no disponen de protocolo de actuación, porque siguen los parámetros del artículo 92.2 del Código Civil del dictamen de especialistas. Canarias se apoya en el «Plan Estratégico para la Política de la Justicia», que incluye los apartados «Mejora de calidad de los Servicios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF)» y «Mejora de los indicadores de gestión de los equipos psicosociales de menores y familia».

Valencia, País Vasco y Cataluña sí disponen de protocolos de actuación interna. El País Vasco trabaja con unos protocolos internos de actuación donde se establece la metodología del proceso de evaluación psicosocial pericial, los criterios de actuación, la estructura del informe y los elementos necesarios para respetar los criterios de unidad y

uniformidad previstos en la Resolución de 14 de enero de 2004, de la Viceconsejería de Justicia, sobre normas de funcionamiento de los equipos psicosociales.

Cataluña trabaja con documentos consensuados, sujetos a revisión periódica, que recogen los conocimientos teóricos, el marco legal, la metodología y los indicadores técnicos necesarios para realizar cada evaluación, diferentes en cada programa (asesoramiento o seguimiento) y cada tema a tratar. Todos los programas son revisados y validados periódicamente por la Subdirección General de Apoyo Judicial y Coordinación Técnica.

La comunidad valenciana dispone de un Protocolo de actuación elaborado por la Dirección General de Justicia, donde se desarrolla con claridad cual debe ser la labor de los miembros del equipo técnico desde que se recibe la notificación del caso: estudio del expediente, citación y entrevista con la familia, realización y posterior corrección de las pruebas psicométricas y redacción y ratificación del informe. Cada una de las actuaciones reseñadas se miden en parámetros temporales, dedicando dos horas a la recepción, citación y estudio del expediente, una o dos entrevistas por cada miembro de la familia con un total de dos horas para cada uno de ellos (mínimo ocho horas por expediente), cuatro horas para la realización de las pruebas psicométricas y otro mínimo de tres horas para su corrección, contando por último otras siete horas para la redacción del informe y una hora más para su ratificación en la vista. En total, se estima un mínimo de 25 horas de trabajo por cada expediente derivado de los juzgados de familia.

Cantabria es partidaria de regular la actuación de los equipos psicosociales, con protocolos detallados en cuanto a contenido de los informes y criterios de evaluación, abriendo la posibilidad a la impugnación del informe en sede judicial cuando el mismo no se haya elaborado según los estándares fijados.

e) Recomendaciones del Defensor del Pueblo

Considera esta institución este último punto de especial relevancia, a la vista de las numerosas quejas recibidas por los ciudadanos implicados en procesos judiciales de familia. En su mayoría refieren parcialidad en la conclusión del informe, trato diferente en cuanto a la duración o número de entrevistas o diferencia de criterios para valorar la idoneidad de un régimen de custodia. Un protocolo de actuación de los equipos psicosociales

brindaría la posibilidad de impugnar la pericia en sede judicial con base en unos criterios objetivos y daría más confianza a los usuarios del servicio.

Por todo ello, se efectuaron las siguientes **Recomendaciones**:

1. Adoptar protocolos de actuación de los equipos psicosociales y valorar la creación de un grupo de trabajo entre el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencia en materia de justicia para coordinar criterios, con el fin de que dichos protocolos sean homologables en los diferentes ámbitos competentes.

2. Incluir en los protocolos el número mínimo de personas que deben formar cada equipo psicosocial, cuál debe ser su formación teórica y su contribución al informe, así como los criterios y la metodología del proceso de evaluación psicosocial pericial y de la elaboración del informe resultado del mismo, tales como el número y duración de las entrevistas con cada una de las partes, los plazos en los que se debe elaborar la pericia, la obligatoriedad de la firma de los profesionales que intervienen, la estructura del informe, y la descripción de las pruebas realizadas, documentos utilizados y los fundamentos en los que se basa el informe, entre otras cuestiones que se consideren relevantes.

3. Facilitar a las partes del proceso, y a los menores afectados, la posibilidad de impugnación de los informes psicosociales, dentro del marco de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre impugnación de los dictámenes periciales, cuando los mismos no hayan sido elaborados conforme a los protocolos de actuación de los equipos técnicos.

4. Programar anualmente formación continua para los miembros de los equipos psicosociales, de forma que se fomente el conocimiento de los derechos de los menores de edad y la adecuación de la prueba a los protocolos adoptados *ad hoc.*

Al cierre de este informe se empezaban a recibir respuestas de las administraciones concernidas, y algunas estaban pendientes aún de hacerlo (15013705, 15017053, 15017056, 15017060, 15017062, 15017065, 15017066, 15017069, 15017070, 15017072, 15017074, 15017076, 15017080).

Puntos de encuentro familiar

Se inició una actuación con la **Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias** para exponer la queja presentada por un usuario de un punto de encuentro familiar, que había sido derivado a un centro situado a más de 30 kilómetros de su domicilio, dada la saturación del recurso que le correspondía y la lista de espera de varios meses que habría retrasado las visitas con su hija.

Según el informe recibido, en las Islas Canarias hay dos puntos de encuentro familiar en funcionamiento, repartidos entre la Isla de Tenerife y la de Gran Canaria. No obstante haber informado del incremento presupuestario para el fomento y apoyo de este recurso, esta institución entendía que la singularidad de esa comunidad autónoma hacía necesaria la existencia de un centro en cada una de las islas.

Por ello, se efectuó la siguiente **Recomendación**: «Valorar la procedencia de establecer un recurso de atención y encuentro familiar (PEF) en cada una de las islas de esa comunidad autónoma que actualmente no cuentan con el mismo que atienda debidamente a las familias que precisan de este servicio de tal forma que se reduzcan las listas de espera actualmente existentes». La **Recomendación** ha sido aceptada y es de esperar la pronta creación de estas instalaciones en cada isla (16001726).

Cédula de citación a testigo

La cédula de citación que recibió en calidad de testigo otro de los interesados que se dirigió a esta institución vulneraba lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por cuanto transcribía nombre y apellidos, dirección, números de teléfonos de denunciado, denunciante y testigos, con las repercusiones personales que dicha difusión podría tener para las partes implicadas en un proceso penal.

Solicitado informe a la **Secretaría de Estado de Justicia** se reconoció el error cometido y se comunicaba que la junta sectorial de letrados de los juzgados de instrucción, de lo penal y secciones penales de la Audiencia Provincial de Málaga había acordado la utilización exclusiva de los modelos con datos individualizados para evitar nuevos errores. Se formuló **Recomendación** a fin de «extremar las medidas y que se adopten las cautelas necesarias para que todas las citaciones procesales se ajusten a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, garantizando la efectiva protección de los derechos fundamentales de todos los intervinientes en un proceso penal». Aceptada la **Recomendación**, se procedió al archivo de las actuaciones (16002586).

Programa formativo de la Escuela Judicial

Se tuvo conocimiento por esta institución del programa formativo de la Escuela Judicial para el año 2016, habiendo podido constatar la extensión, variedad e interés temático del mismo.

Interesaba a esta institución en concreto el tema relacionado con el derecho de familia, que abordaba la situación del menor en el proceso civil, haciendo mención específica al interés superior del menor, al hilo de la doctrina del Tribunal Supremo y los problemas de orden práctico y procesal que puedan derivarse del mismo.

Por ello, se interesó del **Consejo General del Poder Judicial** si se había tenido en cuenta el contenido del estudio, publicado en el año 2014, por el Defensor del Pueblo sobre *La escucha y el interés superior del menor, revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia,* a efectos de conocer el alcance y aplicación práctica que hubiera podido conseguir el estudio. La respuesta afirmativa concluía que el estudio del Defensor del Pueblo *La escucha y el interés superior del menor, revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia* había resultado de interés para los planes formativos de la Escuela Judicial.

Por otra parte, en el Plan Docente de Formación Inicial de la 67ª promoción de la carrera judicial, curso 2016-17 de la Escuela Judicial, no se hace referencia expresa al interés superior del menor y a su derecho a ser escuchado, cuestiones que el Defensor del Pueblo considera de entidad suficiente como para aparecer mencionados tanto en el bloque de la jurisdicción penal como en el de la civil. Ha de mencionarse a este respecto el interés del Defensor del Pueblo sobre estas cuestiones expresado también en el estudio *La escucha del menor, víctima y testigo,* publicado en 2015.

Por ello, se formularon las siguientes **Recomendaciones** al Consejo General del Poder Judicial:

1. Valorar la oportunidad de hacer mención expresa al interés superior del menor y su derecho a ser escuchado como víctima en el módulo 6, «Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales. El sumario. Intervenciones corporales y ADN» del bloque 1.2 de Derecho penal y procesal penal.
2. Valorar la oportunidad de hacer mención expresa al interés superior del menor y su derecho a ser escuchado como víctima en el módulo 10, «Violencia de género y violencia doméstica. El Estatuto de la Víctima».
3. Valorar la oportunidad de hacer mención expresa al interés superior del menor y su derecho a ser escuchado dentro del Módulo 9,

«Persona y relaciones familiares» del bloque 1.3 de Derecho civil y procesal civil.

Todas las **Recomendaciones** han sido aceptadas, por lo que se ha procedido al cierre de las actuaciones (16003599).

Juzgados de Violencia de Madrid

Otra de las quejas tramitadas este año planteaba la necesidad, a juicio de la compareciente, de que los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de Violencia de Género de Madrid realizaran funciones de guardia, en las mismas condiciones que el resto de los funcionarios de dichos órganos judiciales. Asimismo, solicitaba la habilitación de una sala para espera de las víctimas, tanto mujeres como menores, en las dependencias judiciales.

La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía de la Comunidad de Madrid consideró improcedente la inclusión en los turnos de guardias de los equipos psicosociales, a la vista del tipo de procedimientos de los que iban a conocer, y teniendo en cuenta que su labor es la de elaborar informes periciales y no la de realizar labores asistenciales, que además podrían contaminar el posterior informe. Se informaba que dicha función asistencial queda cubierta por los Puntos Municipales de Atención a la Víctima de Violencia sobre la Mujer de la Dirección General de la Mujer.

Dado que no se tenía constancia de petición formal de preparar una sala para proteger a las víctimas en sede judicial, se formuló la Recomendación de estudiar la posibilidad de habilitar una sala de espera para las víctimas, en los juzgados de Violencia sobre la Mujer, donde puedan esperar hasta el momento de entrar en sala, sin tener contacto visual ni verbal con el agresor. El expediente continúa en trámite a la espera de recibir respuesta sobre la **Recomendación** planteada (16009182).

Dispositivo telemático de localización

Se tuvo conocimiento de los problemas técnicos que el dispositivo telemático de localización, para el cumplimiento de la pena de alejamiento, estaba provocando a una mujer, con el consiguiente desasosiego que ello le causaba, al haber sido condenada su ex pareja por intento de homicidio.

Se solicitó informe a **la Fiscalía General del Estado** que, a la vista del número de incidencias detectadas, concluía con la posibilidad de que el dispositivo presentara algún tipo de problema técnico, por lo cual se remitió informe a la **Delegación del Gobierno**

para la Violencia de Género a fin de que adopte las medidas pertinentes para solventar los fallos técnicos detectados, previa constatación del funcionamiento del dispositivo.

Esta institución se dirigió entonces a esa **delegación, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, que informó de reuniones periódicas con la empresa COMETA, adjudicataria del servicio, para realizar un seguimiento de su prestación. En ese sentido, se estaban analizando los incidentes referidos a la interesada, a fin de determinar si las alarmas se produjeron por una cuestión técnica o por la actuación de los propios usuarios.

Se informaba de que la comisión de seguimiento está formada por un miembro de cada una de las partes firmantes del Acuerdo del 11 de octubre de 2013, por el que se aprueba el «Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género» (Ministerios de Justicia, Interior, Sanidad y Servicios Sociales, Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía General del Estado), Comisión que es la competente para supervisar el cumplimiento del acuerdo y adoptar las medidas que contribuyan a su mejor funcionamiento.

Por ello, se recomendó que por la comisión de seguimiento se estudiase la posibilidad de impulsar mejoras técnicas aplicables al sistema de seguimiento por medios telemáticos, a fin de dotarlo de una mayor seguridad y eficacia, en beneficio y para la tranquilidad de los usuarios. Se está a la espera de conocer la aceptación de la **Recomendación** (15011965).

1.4 REGISTRO CIVIL

1.4.1 Insuficiente dotación de medios humanos en los registros civiles

Durante 2016 ha persistido la situación de provisionalidad normativa, derivada del aplazamiento de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, hasta el 30 de junio de 2017. Esta es la principal causa del colapso que padecen las comunidades autónomas, que actualmente tienen la competencia para la dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles. En las respuestas que se reciben relacionadas con expedientes de registro civil, se argumenta que se están aplazando las decisiones a tomar hasta que se clarifique definitivamente quién va a ser competente tras la entrada en vigor de la nueva normativa.

Las disposiciones adicionales séptima y octava, y las disposiciones finales tercera y sexta de la citada ley, sí entraron en vigor el día 15 de julio de 2015, a raíz de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. El Real Decreto 1004/2015, de 6 de

noviembre, aprobó el reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

El carácter telemático de la nueva tramitación, la exigencia del pago de una tasa —que se presumía destinada a mejorar la dotación de medios humanos y materiales— y la aceptación de varias recomendaciones formuladas en su día —respecto al examen de integración homogéneo que evite la disparidad de criterios y respecto de la clarificación del momento en que deben estar en vigor las certificaciones que se presentan— hacían presagiar una resolución más ágil de los expedientes de nacionalidad.

Durante 2016, la realidad no ha respondido a esa expectativa, ya que la totalidad de los expedientes iniciados con arreglo a la nueva tramitación se hallan suspendidos. Según la última información facilitada por la **Secretaría de Estado de Justicia,** este año no se ha resuelto ningún expediente iniciado en 2015 ni 2016. No está operativa la aplicación informática de nacionalidad prevista para su tramitación. Solo una parte de los expedientes recibidos en 2015 ha sido digitalizada, el resto no está ni escaneada, ni grabada (14024291).

La demora es mayor si se tiene en cuenta que, entre la fecha de presentación de la solicitud en el Registro Civil y la de su remisión a la Dirección General de los Registros y del Notariado, pueden llegar a pasar más de cuatro años. No se ha reducido el tiempo máximo de tramitación respecto a 2015, pero sí se ha incrementado el tiempo mínimo debido a la paralización de los expedientes de 2016.

No se atienden las sugerencias formuladas por esta institución para dar tramitación urgente y preferente a expedientes que acumulan retrasos de más de cinco años. La Secretaría de Estado de Justicia argumenta la imposibilidad de dar cumplimiento a estas sugerencias, ya que la mayoría de estos expedientes se encuentran pendientes de escanear y digitalizar, o pendientes de resolución por parte del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. Como ejemplo se cita una sugerencia formulada respecto de un expediente, procedente del Registro Civil de Collado Villalba (Madrid), que tras más de seis años de tramitación, se encontraba pendiente de escanear y digitalizar (14024291).

Las quejas más numerosas se siguen concentrando, como en años anteriores, en los registros civiles de Madrid, Valencia, Andalucía, Canarias y Cataluña, todas ellas comunidades que han asumido la competencia en materia de dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles.

En el caso de Madrid, sigue siendo muy desigual el trato que reciben los ciudadanos que se dirigen al registro de la capital, donde apenas se suscitan quejas, salvo en los expedientes de 2015 y 2016 que no dependen del mismo, una vez iniciados y pendientes de escaneo ni se demoran las juras, con el que reciben los que se dirigen a

los registros civiles de Coslada, Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Collado-Villalba, Colmenar Viejo**,** Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles**,** Navalcarnero, Parla y Torrejón de Ardoz (13013111, 14008460, 14005203, 15007623, 15009395, 11020390 y otras).

En la Comunidad Valenciana, destacan Alicante y Vinarós (15011247 y 15018810). En Cataluña: Badalona, Figueres, Hospitalet del Llobregat, Mollet del Vallés y Sant Adrià de Besòs (14023613, 1401784 y otras); en la Comunidad Autónoma de Canarias: Arrecife, San Bartolomé de Tirajana y Puerto del Rosario (14001576, 13008444 y otras); y en el País Vasco: Getxo (15007594).

Respecto de aquellos registros civiles que son competencia del Ministerio de Justicia, las quejas se concentran en los registros de Guadalajara e Illescas de Castilla-La Mancha; los de Cartagena, San Javier, Totana y Lorca en la Región de Murcia; Salamanca en Castilla y León; y, por último, en los de Illes Balears, el de Inca (14020826, 14001751, 13032686 y otras). No se han atendido las recomendaciones formuladas a la **Secretaría de Estado de Justicia** para la creación de un nuevo juzgado en Illescas (Toledo) y Puerto del Rosario (Las Palmas), aduciendo limitaciones presupuestarias (14020826, 14001751, 14001576).

1.4.2 Plan intensivo para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia (PIN)

Se siguen recibiendo quejas por las demoras en la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia presentados entre los años 2010 a 2013. La encomienda de gestión con el **Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles** para la tramitación de estos expedientes estuvo en vigor hasta diciembre de 2014 (13002085).

La **Secretaría de Estado de Justicia** informó en junio de 2016 de que se encontraban pendientes de resolución 18.000 expedientes de los años 2010 al 2013. En diciembre de 2016 se actualizó la información recibida y se comunicó que se habían resuelto 4.508 expedientes; 7.842 habían sido objeto de requerimientos a terceros y se hallaban pendientes de contestación y otros 5.650 se encontraban en distintas fases de revisión y tramitación (13008444).

En 2016 seguían pendientes de inscripción nacionalidades que fueron concedidas en 2013 y que habían realizado ante notario el trámite de jura o promesa de fidelidad, gracias a una encomienda de gestión, que en abril de ese mismo año se había suscrito con el Consejo General del Notariado.

No se consiguió el efecto pretendido de evitar las demoras que en los trámites de notificación de la resolución que concede la nacionalidad y en la concertación de la cita para proceder a la jura incurrían los registros civiles, al ser necesaria la inscripción final en los registros y negarse muchos de estos a practicarlas antes de llevar a cabo las inscripciones de los que lo hacían en el propio registro. Algunos, como el Registro de Parla, argumentaban como motivo los múltiples errores en que habían incurrido las actas notariales. En Collado Villalba la demora en la inscripción tras la jura ante notario es de 25 meses, en Alcorcón 31 meses. En Fuenlabrada solo se cita para juras los miércoles, hasta 2016 se citaban veinte o veinticinco personas, para 2017 se pretenden reducir las demoras en las inscripciones por lo que se va a citar a un número menor de personas. Las consecuencias de esa medida aumentará la demora media, cuyo dato no se ha facilitado (14010802, 14010915, 16007337 y otras).

En el Registro Civil de Figueres se adoptó como medida temporal para disminuir el retraso en las juras un plan de actuación durante seis meses, con resultado satisfactorio, pues se ha conseguido disminuir el retraso de las juras de nacionalidades e inscripciones de las mismas en un año, por lo que en octubre de 2016 están citando a los que les fue concedida la nacionalidad en enero de 2015 (16001100).

En Guadalajara hay una demora en la fecha de la cita previa para las juras de la nacionalidad de 15 meses (15010662).

Aquellos expedientes debidamente digitalizados e incorporados al aplicativo informático por el Ministerio de Justicia, que hubiesen sido recibidos en la Dirección General de los Registros y del Notariado o en el Colegio de Registradores desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 (estimados en unos 150.000) quedaron comprendidos en una nueva encomienda para su tramitación (*Boletín Oficial del Estado* de 7 de abril de 2015). El 29 de noviembre de 2016, la **Secretaría de Estado de Justicia** ha informado que están escaneados todos los expedientes recibidos en 2014, salvo casos excepcionales que por extravío, duplicidad u otra circunstancia especial hayan dado lugar a un eventual retraso (13026907).

Como ya se ha informado en años anteriores, solicitar documentación adicional al promotor del expediente, a través del registro en que se inició el trámite, puede implicar demoras en las notificaciones superiores a los dos años, o que no se practiquen hasta que el interesado comparezca con la comunicación recibida a través del Defensor del Pueblo. A veces se archiva el expediente tras no cumplimentar el requerimiento que no se había llegado a notificar. Otras, se solicita documentación complementaria cuatro años después de haberse iniciado el expediente. En 2016 se ha agravado la situación expuesta ya que, tras cumplir el requerimiento, la documentación se remite al Centro de Digitalización, donde queda pendiente de digitalizar. El 3 de agosto de 2016, el Ministerio de Justicia ha suscrito una nueva encomienda con la Fábrica Nacional de Moneda y

Timbre (FNMT) para el escaneado de la documentación complementaria y recursos referidos a los expedientes de 2014. En mayo de 2015 se hallaban digitalizados 66.000 expedientes de los presentados ese mismo año, sin que ninguno esté siendo tramitado (14024291).

1.4.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad

El principal motivo de queja es la demora en cada uno de los trámites y en la resolución de los recursos, a los que hay que sumar las quejas que se refieren a la disconformidad con los motivos de la denegación; el retraso de varios años e incluso la omisión del deber de resolución expresa y extravío de los expedientes, cuya reconstrucción y tramitación urgente, que se sugiere, queda paralizada en la fase de escaneado. Otro motivo de queja se refiere a las demoras en la resolución de los recursos que se formulan ante la Dirección General de los Registros y el Notariado. La **Secretaría de Estado de Justicia,** reconoció en 2016 la existencia de una demora media en la resolución de recursos de dos años (15005890).

A estos motivos de queja que se repiten, se han sumado en 2016 los referidos a la dificultad para la realización de los exámenes para la obtención del diploma de español como lengua extranjera (DELE) como mínimo del nivel A2 y la prueba que acredite el conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (CCSE). Ambas pruebas son diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes. Se han recibido también quejas relacionadas con la exigencia de certificación electrónica para acceder a la información disponible en la página web del Ministerio de Justicia sobre el estado de cada expediente. Este requisito impide el acceso a la información a quienes no disponen de él ya que, en muchos registros civiles, la alternativa para la obtención de información de modo presencial tampoco está disponible, salvo para un reducido número de ciudadanos que son atendidos cada día (16001931).

En los últimos años muchas quejas se debían a las denegaciones de la nacionalidad por la ausencia de integración social. Este concepto, difícil de objetivar, motivó que el Defensor del Pueblo formulase una recomendación para la introducción de parámetros objetivos para la apreciación de dicha integración. El nuevo procedimiento de nacionalidad por residencia y la referida prueba CCSE intentan objetivar el concepto de integración social. Las quejas ahora se deben a la ausencia de un centro acreditado del Instituto Cervantes cercano donde examinarse, a la demora en la realización de las pruebas y a la falta de previsión de una modalidad de examen específica para los solicitantes afectados por el analfabetismo. Se ha aceptado la recomendación y se ha establecido la dispensa en el artículo 10.5 de la Orden Ministerial (JUS/1625/2016), de

30 de septiembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 11 de octubre de 2016 (15015916, 16003372 y otras). Se han recibido también quejas motivadas por la exigencia de que sean los padres del menor que solicita la nacionalidad quienes realicen los exámenes DELE y CCSE. Se han iniciado actuaciones a fin de que se den las instrucciones específicas que eviten que se exijan requisitos que carecen de fundamento normativo (16013187 y 16016043).

Se recomendó instruir a los registros civiles para que, en los casos de estimación del recurso contra la denegación de la nacionalidad, se tomase como fecha de referencia para la inscripción del nacimiento la de la resolución denegatoria y no la de estimación del recurso. Con esta recomendación se persigue no incrementar con nuevas demoras para el ciudadano el tiempo transcurrido para rectificar un error imputable a la Administración. No se había obtenido un pronunciamiento específico de la Administración sobre esta recomendación en el momento de elaboración de este informe, aunque en el caso del **Registro Civil de Guadalajara** sí se ha llevado a cabo una sugerencia con ese fin (15013294).

Los problemas generados por las diferentes interpretaciones acerca del momento en que debían estar en vigor las certificaciones de antecedentes penales (si era el de concertación de la cita para solicitar la nacionalidad o el de la efectiva presentación de la solicitud) han quedado resueltos con el nuevo procedimiento. Es de prever que en lo sucesivo no se produzcan nuevas denegaciones por esta causa (13032367 y 14003512).

En 2015 se había recomendado dar una solución a la situación de los ciudadanos de territorios cuya autoridad estatal no reconoce España, por lo que tampoco se reconoce la validez de las certificaciones expedidas por sus organismos. En el caso de Kosovo, la **Secretaría de Estado de Justicia** ha informado en 2016 que, según el criterio número 26/2013, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, los certificados de penales se tienen por válidos para su presentación en España, siempre que lleven el sello de la Misión Administrativa del Interino de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) o, por delegación, de la Misión de la Unión Europea (EULEX) (15003035).

Se hace referencia a las actuaciones de oficio iniciadas para conocer los motivos por los que, un año después de la entrada en vigor de la Ley 12/2015, el número de ciudadanos de origen sefardí que han podido acceder a la nacionalidad española es tan reducido (16012888). Se está a la espera de recibir la respuesta de la Secretaría de Estado de Justicia, por lo que se seguirá informando sobre esta cuestión en el próximo informe anual.

1.4.4 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad

El nuevo procedimiento telemático de adquisición de la nacionalidad por residencia a través de la página web del Ministerio de Justicia ha garantizado la accesibilidad de los ciudadanos y la descarga de ese trabajo a los registros civiles. Ha desaparecido, por tanto, el problema de demoras en la concertación de la cita previa para poder presentar la solicitud de nacionalidad. Asimismo, se ha facilitado el acceso a la información y la descarga de modelos homogéneos a través de páginas web, tanto por parte del ministerio como de las comunidades autónomas, lo que también ha permitido descargar de esa tarea a los registros (13013111). En 2014 se recomendó la implantación de sistemas de cita previa telemática que evite colas a la intemperie y de madrugada en las comunidades autónomas con competencias transferidas en aquellos registros civiles más colapsados (13013111, 11020390, 15009395 y otras).

La recomendación fue aceptada en las comunidades autónomas de Canarias, Madrid y Valencia, aunque dos años después sigue sin completarse su implantación. En algunos registros en los que se ha implantado, la inaccesibilidad física ha sido desplazada por la inaccesibilidad telemática, ya que se obliga a concertar cita pero con un cupo limitado que en pocos días deja de estar disponible, por lo que no es posible conocer cual es la demanda real de solicitudes, ni el número de ciudadanos que no consiguen ser atendidos.

En marzo de 2016, el plan piloto se aplicaba en los registros civiles madrileños de Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Arganda del Rey, Getafe, Leganés y Móstoles. Se preveía su próxima implantación en Aranjuez y Fuenlabrada. Se ha conseguido que las plantillas de los registros de la periferia de la Comunidad de Madrid estén dotadas al completo, aunque no dispongan de los refuerzos e incrementos recomendados tanto por el Consejo General del Poder Judicial, como por esta institución, que han informado reiteradamente sobre las carencias estructurales de estos (13034199, 16007337, 16001879 y otras).

En enero de 2016, la cita en línea se hallaba implantada en los registros civiles de Alicante, Castellón, Valencia, Benidorm, Torrevieja, Torrente y Elche, y cada encargado del registro decidía el número de citas que se ponen disponibles, sin que se haya conseguido satisfacer la demanda (15011247 y 15013122).

En Cartagena se detectó una organización fraudulenta que acaparaba las citas disponibles para su ulterior venta, de lo que se dio cuenta a las autoridades policiales. En junio de 2016 la **Secretaría de Estado de Justicia** informó que se han dado las instrucciones a fin de limitar a tres el número máximo de reservas de cita previa por tipo

de trámite que se puedan realizar desde una misma dirección electrónica (15001545 y 13029428).

En Cataluña sigue sin implantarse el sistema de cita previa, se va a realizar un plan piloto en el Registro Civil de Lleida, para valorar la posibilidad de planificar la implantación de la cita previa en los registros civiles con más actividad (13025229 y 15009958). En la Comunidad Autónoma de Canarias se han tomado medidas para implantar la cita previa a través del servicio 012, sin que aún esté operativa (13027179 y 13018390).

1.4.5 Registros consulares

El Consulado General de España en La Habana (Cuba) continúa siendo el que suscita un mayor número de quejas por la demora en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad, en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

En 2016 se ha rechazado la recomendación, formulada en 2015, para incrementar la dotación de personal del citado consulado. La Administración ha respondido que no es posible aceptar la recomendación formulada por la actual situación de contención del gasto presupuestario, aunque sí se mantienen las contrataciones temporales de refuerzo. El plazo medio para la revisión de la documentación aportada en los expedientes de nacionalidad se ha incrementado durante 2016, alcanzando en enero de 2016 una demora de 34 meses (15009883, 14023554, 16002508 y 16007994).

En el Registro Consular de Guayaquil (Ecuador) se detectó que se pedían pruebas de ADN a los hijos de españoles para la inscripción de su nacimiento, por lo que en diciembre de 2015 se iniciaron actuaciones para conocer los motivos. La Administración informó que nunca se solicitan pruebas de ADN en dicho consulado para la inscripción de un nacimiento, y que los hechos mencionados se debieron a una red de estafadores, problema que ya está resuelto (15015429).

Se finaliza este apartado con la actuación iniciada relativa al cambio de práctica detectado en los consulados españoles en el extranjero, que se negaban a llevar a cabo el trámite ordinario de la jura o promesa en los expedientes de nacionalidad por residencia. La **Secretaría de Estado de Justicia** aceptó la recomendación para que el trámite de jura o promesa que completa el expediente de nacionalidad por residencia se pudiera realizar en los Registros Civiles Consulares. Se ha vuelto a solicitar información acerca de las medidas adoptadas para dotar de efectividad a ese anunciado cambio de criterio. En el momento de elaboración de este informe no se había recibido respuesta, por lo que se continuará informando en el próximo informe anual (14004986).

1.4.6 Otras cuestiones registrales de interés

En el informe anterior se mencionaba la recomendación que se formuló a la **Secretaría de Estado de Justicia** para subsanar la carencia detectada en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 15 de febrero de 1999, modificada por la instrucción de 1 de julio de 2004, que solo prevé la posibilidad de que conste como lugar de nacimiento el domicilio de los progenitores, en los casos de adopciones internacionales, no contemplando esa posibilidad en los casos de adopciones nacionales. En 2016, dicha Administración ha comunicado que la recomendación está siendo objeto de estudio en el marco de la nueva Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. En el próximo informe anual se dará cuenta de la respuesta de la Administración (14020046).

1.5 ABOGADOS Y PROCURADORES

1.5.1 Colegios Profesionales

El Defensor del Pueblo no tiene competencia para supervisar la actuación de los letrados y procuradores en el ejercicio de su profesión. La relación con los clientes forma parte del ámbito privado, y por lo tanto, su control queda fuera del ámbito de esta institución. No obstante, sí puede supervisar la actuación de los respectivos colegios profesionales, controlando que sus actos como corporación de derecho público se ajusten a la normativa vigente.

En este ejercicio la labor de supervisión ha permitido constatar, en términos generales, un funcionamiento correcto de los colegios. No obstante, el Defensor del Pueblo debe dar curso a las quejas que presentan los ciudadanos sobre el derecho fundamental a la defensa y verificar, caso por caso, si la actuación colegial o el funcionamiento del turno de oficio han sido adecuados.

En este sentido se dirigió a la institución una persona que había denunciado a su abogada ante el **Colegio de Abogados de Ávila,** en noviembre de 2013, desconociendo el trámite en que se encontraba el expediente un año después. Recabado el oportuno informe, se constató que en enero de 2014 se había abierto información previa, y en diciembre de 2014 el ponente propuso la inhibición del colegio por resultar territorialmente incompetente.

Lo anterior llevó al Defensor del Pueblo a efectuar el **Recordatorio del Deber Legal** de procurar que se respeten los plazos de tramitación del período de información previa de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento disciplinario de la abogacía española, ciñéndose en todo caso al plazo máximo de seis meses previsto para la resolución del expediente disciplinario, en los términos de los artículos 7

y 8 del citado reglamento. El expediente se encuentra actualmente archivado (14013455).

En otra de las quejas, el interesado aseguraba no haber recibido respuesta a los escritos presentados ante los **Colegios de Abogados y de Procuradores de Madrid**. Efectuadas las correspondientes averiguaciones con ambos colegios, se procedió al archivo de las actuaciones al confirmar que sus escritos habían sido contestados, concretando el Colegio de Procuradores que el interesado recogió la primera contestación que se le realizó, devolviendo el resto de cartas certificadas (16006038).

Otra de las quejas contenía las manifestaciones de una mujer a la que se le había designado letrado para una reclamación de daños y perjuicios. Aseguraba que llevaba un año tratando de contactar con el letrado, pero no había conseguido localizarle, razón por la cual presentó queja ante el **Colegio de Abogados de La Rioja**, que no habría sido atendida.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe al colegio, que confirmó que se le había designado un abogado del turno de oficio. El informe comunicaba que la interesada se había dirigido al colegio, pidiendo su mediación para que el abogado se pusiera en contacto con ella a la mayor brevedad posible. Desde el colegio se contactó con el abogado trasladándole su petición, entendiendo que se había dado respuesta a su pretensión al no tener noticia posterior.

Como consecuencia de las actuaciones incoadas desde esta institución, el colegio solicitó informe al abogado sobre las actuaciones profesionales realizadas en relación con el caso. El abogado informó que contactó con la interesada y que se desplazó hasta su domicilio para mantener una entrevista con ella. Durante la visita manifestó que quería demandar al Servicio Riojano de Salud, por las secuelas de la operación de espalda a la que se había sometido. El letrado le pidió el expediente médico, y una vez estudiado, comprobó que no se desprendía ninguna negligencia médica por parte del servicio de salud. Le informó que sería necesario contar con una valoración pericial médica relativa al daño que refería a fin de hacerlo valer ante los tribunales. Desde la primera reunión, el letrado mantuvo conversaciones semanales con la interesada, y le comunicó que su pretensión era inviable, momento a partir del cual decidió cortar la comunicación al no haber asunto judicial del que tratar (16002571).

Otra persona presentó queja ante el Defensor del Pueblo a fin de que se agilizase la resolución de insostenibilidad de pretensión que había planteado el abogado provisionalmente designado. Iniciadas actuaciones con la **Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Tarragona** informó que, desde la recepción del escrito del letrado, se había solicitado dictamen al Colegio de Abogados de Tarragona y al ministerio fiscal. Ambos contestaron y estimaron indefendible la pretensión. Habiendo confirmado la

idoneidad de los trámites realizados y la conclusión de los mismos, se archivó el expediente (16005997).

Se iniciaron actuaciones ante el **Colegio de Abogados de Madrid** para constatar los hechos expuestos por una persona, que manifestaba que se le había nombrado un abogado del turno de oficio para la presentación de un recurso contencioso-administrativo contra una resolución del Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid.

El juzgado concedió un plazo de veinte días para la formalización de la demanda, que no fue atendido por el abogado, por lo que se dictó auto declarando la caducidad del recurso.

Dada la imposibilidad de contactar con el letrado, el interesado presentó queja ante ese colegio de abogados, que no habría sido atendida.

Se solicitó informe al colegio, en el que se explicaba que el interesado recibía personalmente las notificaciones del juzgado, extremo que fue confirmado por la letrada de la Administración de justicia a solicitud del departamento de deontología. A pesar de haberlo pedido, el interesado no aportó al expediente ninguna prueba de haberle comunicado la notificación al abogado, por lo que se concluyó que no se puede imputar al letrado la falta de formalización de demanda (16002041).

Con el **Colegio de Abogados de Cantabria** se iniciaron actuaciones para conocer el trámite dado a la queja presentada por una mujer disconforme con la cuantía y contenido de la minuta. El informe recibido explicaba que la comisión permanente acordó en su día citarla para ratificar su queja. En la propia notificación se le informaba que la incomparecencia a dicho acto supondría el archivo de la queja. Fue la propia interesada la que, por escrito, decidió no comparecer para la práctica de la ratificación, lo que ocasionó el archivo de su queja (16009282).

1.5.2 Asistencia jurídica gratuita

Muchas de las quejas recibidas tienen por objeto la lentitud en la tramitación del expediente de solicitud de asistencia jurídica gratuita. Se ha podido comprobar que con la crisis económica se ha producido un aumento del número de personas desempleadas, y por consiguiente se ha incrementado el número de beneficiarios del derecho a la justicia gratuita, lo que ha resultado en un elevado volumen de expedientes a resolver.

En el expediente que se trae a colación, el interesado había presentado su petición para la designación de profesionales del turno de oficio ante los juzgados y no había recibido respuesta.

La solicitud puede presentarse en el juzgado o ante el propio colegio de abogados, debiendo indicar las prestaciones expresas para las que se solicita el beneficio, y acompañando los documentos que se determinan para su acreditación, datos que permitan apreciar su situación económica y demás datos y circunstancias personales. Si resultara acreditado el derecho, procederá a la designación provisional de un abogado a la espera de confirmación del derecho por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, a quién deberá dar traslado del expediente, para que resuelva definitivamente.

En este caso, sobre el que se solicitó información a la **Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias**, se siguieron los trámites pertinentes y la citada comisión resolvió en tres días desde la recepción del expediente, por lo que se procedió al archivo de la queja (16010766).

Otro interesado presentó un escrito exponiendo su disconformidad con la actuación de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita de la Gerencia de Órganos Centrales de la Administración de justicia, con relación a la falta de contestación a sus escritos.

Solicitado informe a la **Secretaría de Estado de Justicia**, se pudo constatar que los cuatro escritos presentados se oponían al reconocimiento de la justicia gratuita a la persona contra la cual venía manteniendo litigios procesales. Todos los escritos fueron contestados, con copia a la interesada y a la Sala del Tribunal Supremo, resultando devueltos por el servicio de correos los remitidos al compareciente por domicilio desconocido. El quinto escrito lo presentó personalmente, momento en el que se le hizo entrega de las anteriores respuestas. A la vista de lo anterior, habiendo constatado una correcta actuación de la Administración, se archivó el expediente (16011032).

1.5.3 Responsabilidad disciplinaria en el ejercicio profesional

De la actuación profesional de un abogado o un procurador pueden derivarse responsabilidades de carácter civil, penal y disciplinario. Las dos primeras se dirimen ante los jueces y tribunales, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente, y no puede en este caso intervenir esta institución ya que carece de facultades para suplir la legitimidad de los particulares ante los órganos jurisdiccionales y porque el principio de independencia judicial obliga a que ningún otro poder o autoridad distinta de los órganos judiciales pueda pronunciarse sobre los asuntos sometidos a los tribunales.

La responsabilidad de carácter disciplinario se puede exigir ante el colegio profesional al cual esté adscrito el letrado sobre el cual pretenda presentar la queja. En este caso, el Defensor del Pueblo únicamente intervendría en el supuesto en el que

planteada en forma la reclamación ante el colegio correspondiente, el interesado no recibiera respuesta expresa a la misma en un plazo prudencial.

Desde el Centro Penitenciario Brians (Cataluña), llegaba la queja de un interno por la falta de asesoramiento recibido de su abogado durante el proceso, al que conoció tres días antes del juicio cuando le recomendó, en contra de su voluntad, llegar a un acuerdo con el ministerio fiscal. Posteriormente, no atendía sus llamadas ni solicitudes de aclaración sobre determinados aspectos de la ejecución de la sentencia.

Se iniciaron actuaciones con el **Colegio de Abogados de San Feliú de Llobregat** el cual, realizadas las oportunas averiguaciones, informó que el letrado había causado baja en el turno de oficio. No obstante, la normativa vigente establece que en esos casos los abogados deben hacerse cargo de las designaciones que hubieran recibido hasta ese momento, por lo que se envió el expediente a la comisión deontológica por si su actuación fuera susceptible de reproche disciplinario. Paralelamente se designó nuevo letrado al afectado (16004495).

Cabe mencionar para finalizar este apartado la queja recibida de un interesado, por la falta de respuesta del **Colegio de Procuradores de Álava** a los dos escritos presentados contra la actuación profesional desempeñada por una procuradora.

Solicitado informe a dicho colegio, se consideró probado que la procuradora realizó una incorrecta aplicación de los artículos indicados en la minuta presentada al cobro, aunque entienden que pudiera haberse debido a un error involuntario. En cualquier caso, la procuradora abonó la diferencia establecida por la comisión deontológica.

El Colegio de Procuradores de Álava concluyó que había incumplido el deber de rendición de cuentas y realizado una incorrecta aplicación de los artículos que se indican en la minuta, por todo lo cual resolvió la imposición de la sanción de apercibimiento prevista en el artículo 86.3 de los Estatutos del Colegio de Procuradores de los Tribunales de Álava (16000877).

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Consideraciones generales

Al finalizar el año 2016, 59.839 personas se hallaban privadas de libertad en nuestro país, en 98 centros penitenciarios. De ellas, 55.398 eran hombres (92,57 %) y 4.441 mujeres (7,42 %). Los presos preventivos eran 8.022 (7.386 hombres y 636 mujeres) y los penados 51.817 (48.012 hombres y 3.805 mujeres). Por comunidades autónomas destacan por número de presos Andalucía (13.867), Cataluña (8.568) y Madrid (7.881). Los centros penitenciarios con mayor número de internos eran Valencia, Antoni Asunción (1.971), Zaragoza, Zuera (1.462) y Madrid V, Soto del Real (1.401). La cifra más alta del año se alcanzó el 20 de mayo (61.792) y la más baja al cierre del año (59.839).

Si se comparan los datos oficiales citados, de fecha 23 de diciembre de 2016, con los del comienzo del año (1 de enero de 2016), se produce un descenso desde las 61.611 personas a 59.839 (-2,87 %). En hombres ha pasado de 56.890 internos a 55.398 (-2,62 %) y en mujeres de 4.721 a 4.441 (-5,93 %).

La tendencia decreciente en el número de internos, que en 2015 fue del 4,89 %, ha proseguido en 2016 (-2,87 % adicional). En el período 2012-15, el descenso acumulado fue del 12 %. El número de internos es similar al de diciembre de 2004, hace 12 años (59.421 en diciembre de 2004, 59.839 ahora).

En términos cuantitativos, se han recibido 656 quejas de internos, lo que supone un incremento con respecto al año anterior (524). Las actuaciones de oficio en esta materia han sido 69, cinco más que el año anterior (64). Destacan las quejas sobre traslados (183), aspectos higiénico-sanitarios y alimenticios (97) y separación interior-clasificación (38). Este importante incremento de quejas se explica, fundamentalmente, por el elevado número de presos que se han quejado en materia de traslados (183 frente a los 87 del año anterior) y en aspectos higiénico-sanitarios y alimenticios (97 frente a 74). Por el contrario, en cuestiones de separación interior y clasificación penitenciaria las quejas han pasado de 40 a 38.

Respecto a los derechos a la vida y a la integridad física, en este ejercicio han de destacarse las actuaciones en materia de **prevención de suicidios e investigación de fallecimientos.** También ha de subrayarse la necesidad de prevención y de investigación eficaz de las denuncias de malos tratos en el ámbito penitenciario, para lo que se han formulado desde el Defensor del Pueblo diferentes propuestas a partir de las quejas recibidas y tramitadas sobre este asunto. La extensión de la videovigilancia, la investigación de las denuncias por personal diferente al del centro penitenciario en el que

se produjeron los hechos y la adecuada valoración de los testimonios de los internos, son medidas necesarias para una adecuada prevención y sanción de cualquier posible extralimitación de los funcionarios.

La **sanidad penitenciaria** ha sido igualmente objeto de la atención del Defensor del Pueblo. El objetivo es conseguir que las prestaciones sanitarias tengan el mismo alcance y eficacia en el ámbito penitenciario que para el resto de los ciudadanos. Para ello, se han realizado actuaciones sobre el problema del tratamiento de la hepatitis C, sobre la visita de especialistas a los centros, gestión de citas médicas, tiempos de respuesta en procesos quirúrgicos o asistenciales, telemedicina o dispensación y reparto de medicamentos.

Debe subrayarse especialmente el papel de los médicos en las medidas restrictivas de derechos, verdaderamente clave para que estas se lleven a efecto sin menoscabo del derecho a la salud de los internos.

Los **derechos de los presos españoles recién retornados** a nuestro país, el necesario **fomento de las comunicaciones familiares** o el obligado **carácter restrictivo que debe imperar en la realización de pruebas radiológicas** para la detección de sustancias prohibidas han sido también objeto de la atención del Defensor del Pueblo.

En el año 2009 se alcanzó el máximo histórico en democracia de personas privadas de libertad en los centros penitenciarios: 76.090 (datos de diciembre de 2009). Teniendo en cuenta que actualmente el número de internos no alcanza los 60.000 (59.839), el descenso acumulado es de 16.251 personas, un 21,35 %. Si se dotan adecuadamente las plantillas, se trata de una gran oportunidad para fortalecer el tratamiento penitenciario.

El Defensor del Pueblo quiere estimular cuanto contribuya al mejor cumplimiento del artículo 25.2 de la Constitución: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...». Los problemas de masificación que antaño dificultaban el debido tratamiento penitenciario no serán un obstáculo para intensificar los programas y demás medidas que puedan ayudar a estas personas a reintegrarse en la sociedad.

2.1 FALLECIMIENTOS

Según el Informe Epidemiológico sobre Mortalidad en Instituciones Penitenciarias, en 2015 fallecieron 155 internos (2,79 por cada 1.000 internos) en el ámbito de prisiones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Se trata de 27 fallecimientos más que el año anterior, en el que hubo 128. Desde 2009 hasta la actualidad, el año con

mayor número de fallecimientos fue 2009 (224) y el de menos fue 2014 (128). Lo mismo puede decirse en tasa por mil internos: 3,42 por mil en 2009 y 2,25 por mil en 2014. No están disponibles los datos de 2016 en el momento de redactar estas líneas.

De los 155 fallecimientos registrados en 2015, 147 son varones y 8 mujeres. La media de edad es de 47,8 años. 95 personas fallecieron en el centro penitenciario en el que se encontraban, 59 en un hospital y 1 en el traslado. Hubo 92 fallecimientos por causas naturales y 63 por causas violentas, incluyendo en ellas la ingesta de drogas (37 fallecimientos), los suicidios (23), los accidentes (2) y la agresión de otro interno (1). En lo que atañe a su distribución por centros penitenciarios, ha de destacarse el número de fallecimientos en Morón de la Frontera (Sevilla) (12), Madrid VII-Estremera (10) y A Lama (Pontevedra) (8).

Como se ha indicado, hubo 23 suicidios (20 varones y 3 mujeres), uno menos que el año anterior. El número de suicidios en los últimos años tiene como cifra más alta los 31, de 2013, y como cifra más baja los 15, de 2011. En marzo de 2014 fue revisado el Programa de Prevención de Suicidios en el ámbito penitenciario correspondiente a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, siendo de destacar el descenso del número de suicidios, desde los 31 de 2013 a los 23-24 por año de las últimas cifras disponibles. Ello no excluye la necesidad de que todos los profesionales penitenciarios mantengan una actitud activa para detectar la concurrencia de posibles situaciones desencadenantes de la conducta suicida ya desde el ingreso del interno en prisión.

Actuaciones internas de investigación

Investigación de las causas y circunstancias de los fallecimientos

El Defensor del Pueblo sostiene que en las actuaciones internas de investigaciones sobre fallecimientos violentos (en el sentido antes indicado: drogas, suicidios, accidentes, agresiones) se ha de tender a explicar las causas y circunstancias que pueden haber motivado el hecho acaecido.

Se postula, en los casos de sobredosis de droga y suicidio, la necesidad de incorporar a la práctica penitenciaria las denominadas «autopsias psicológicas», cuya finalidad es explicar o intentar reconstruir el estado psicológico en el que se encontraba la persona privada de libertad para atentar contra su vida o consumir droga con resultados fatales. Se pretende con ello dar entrada al enfoque que los profesionales penitenciarios, especialistas en psicología y criminología, pueden aportar a la realización de este tipo de investigaciones internas. Adoptar este planteamiento supone una superación de la forma habitual de trabajar hasta ahora, en la que se ha puesto el énfasis en el cómo y muy poco en el porqué de los hechos.

Se indaga y documenta cómo se ha actuado desde el momento en que se ha tenido conocimiento del hecho, pero no se investiga por qué el protagonista de la conducta ha tomado esa decisión y, sobre todo, en qué situación psicosocial lo ha hecho. Esta perspectiva de análisis resulta tanto más importante en aquellos casos en los que no aparecen datos significativos que permitan discernir en qué ha fallado, en su caso, el Programa de Prevención de Suicidios. Esta institución ha señalado en diversas ocasiones respecto del efecto de prevención general que conlleva tal programa, que es primordial analizar aquellos supuestos en los que ha fallado, pero aun lo es más analizar aquellos casos que han quedado fuera del análisis del Programa de Prevención de Suicidios. Para ello, es esencial indagar la motivación que explica la conducta suicida y la situación en que tiene lugar.

En este ejercicio, la Administración penitenciaria ha comunicado al Defensor del Pueblo que se procede a investigar en los suicidios las características de personalidad y las condiciones de vida del interno, teniendo como objetivo final la comprensión de las causas y circunstancias de su muerte. Las evaluaciones psicológicas, prosigue la Administración, tratan de identificar las áreas de conflicto motivacional y crisis existenciales presentes, y conocer los factores desencadenantes que posiblemente influyeron en la decisión que tomó la víctima, lo significativos que fueron para ella y cuáles de estos incrementaron la probabilidad del suicidio.

El Defensor del Pueblo considera que este enfoque es positivo. En todo caso, este asunto será objeto de atención en el futuro, con la finalidad de constatar en qué medida la práctica de las investigaciones internas referidas a estos supuestos utiliza de manera efectiva en los casos concretos la metodología comprensiva de las causas de los suicidios a la que se refiere la Administración penitenciaria (12007873).

Suicidios

Sobre el tema de los suicidios en prisión, se estimó necesario formular una **Recomendación** —de la que ya se dio cuenta en el informe correspondiente del año 2015— para que fuera establecido un protocolo de actuación uniforme para todos los centros penitenciarios destinados a ofrecer, aunque inicialmente no fuera demandada, la asistencia psicológica necesaria a aquellos internos cuyos compañeros de celda han fallecido como consecuencia de un suicidio, tengan o no la consideración de internos de apoyo. No fue aceptada la **Recomendación**, pues la Administración consideró que todos los centros penitenciarios cuentan con servicios de asistencia sanitaria y psicológica para que las necesidades que presenten los internos referidos puedan ser atendidas si así lo demandan. Ello obligó al Defensor del Pueblo a recordar que la **Recomendación** de referencia se formuló porque en más de una ocasión esta institución ha apreciado que la

disponibilidad de medios a los que alude la Administración no permite ser tan optimista y que la situación de vulnerabilidad psicológica subsiguiente al fallecimiento del compañero de celda de una persona privada de libertad, aconseja que la Administración adopte medidas de atención específicas.

La previsible situación de angustia y vulnerabilidad en la que se encontrarían los compañeros de internamiento tras un acontecimiento de este tipo, puede limitar su capacidad de demanda autónoma de atención psicológica, o incluso de no tener conciencia de la necesidad de tal atención, que a criterio de esta institución habría de ser valorada en todo caso por un profesional especialista en ciencias de la conducta dentro de un procedimiento establecido al efecto, particularmente, en aquellos casos en los que se trata de internos de apoyo que han accedido voluntariamente a desempeñar tal función.

La última comunicación recibida pone de manifiesto que la Administración penitenciaria se ha dirigido a los directores de los centros penitenciarios indicando que «de acuerdo con las recomendaciones del Defensor del Pueblo, se preste la debida atención psicosocial a aquellos internos que han sido testigos de suicidios o de tentativas, sean estos o no internos de apoyo, con especial consideración si fueran compañeros de celda». Se valora positivamente esta decisión, si bien teniendo en cuenta que la **Recomendación** del Defensor del Pueblo solicitaba que se estableciera un protocolo de actuación uniforme para todos los centros penitenciarios, es decir, un marco general para todos los centros, y ello no ha sido completamente atendido, se mantiene abierta esta actuación (13030551).

En esta materia se ha alentado a la Administración para que sus servicios especializados diseñen, desarrollen o en su caso, perfeccionen una herramienta destinada a la detección de las conductas de simulación, con la finalidad de que los profesionales que han de trabajar de forma cotidiana en los centros penitenciarios puedan valorar mediante su uso, hasta qué punto el interno está simulando, es decir, si su conducta aparentemente suicida, es una manifestación encubierta de una demanda, cuya legitimidad habrá de ser oportunamente analizada, o si realmente existe voluntad y determinación suicida, pero no ha podido perfeccionar su intento por razones de voluntad. El número de profesionales de ciencias de la conducta que se encuentran integrados en las plantillas de la Administración penitenciaria permite a esta institución considerar que puede ser abordada con medios propios dicha actuación en un horizonte temporal razonable (11013237).

Supervisión en casos concretos

Cuando se tiene conocimiento del fallecimiento de algún interno en un centro penitenciario, se abre un expediente con la finalidad de conocer las circunstancias en que han tenido lugar los hechos y las actuaciones desarrolladas por la Administración para su esclarecimiento.

El criterio de esta institución es que su misión de supervisión viene referida en este ámbito a la verificación de que las actuaciones concretas llevadas a cabo por la Administración son las adecuadas para el esclarecimiento y corrección de lo sucedido. El Defensor del Pueblo ha de comprobar si la Administración penitenciaria destina recursos humanos especializados suficientes e independientes de la plantilla del establecimiento donde han sucedido los hechos, si el personal encargado de las investigaciones cuenta con recursos materiales suficientes y si ordena su actuación mediante directrices claramente orientadas a la consecución de los objetivos que deben perseguir este tipo de actuaciones: en primer lugar el esclarecimiento de los hechos, sus circunstancias y causas; en segundo lugar, la determinación de la existencia de posibles actuaciones irregulares dentro de sus propios servicios; y en tercer lugar, en su caso, la propuesta de medidas correctoras para evitar, en la medida de lo posible, la repetición de hechos similares.

Centro Penitenciario de Villabona (Asturias)

Un caso concreto fue el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Villabona. Al realizar el control de seguimiento de internos incluidos en el Protocolo de Prevención de Suicidios, fue encontrado atado al barrote de la ventana de la celda, con una sábana anudada al cuello, a pesar de que se trataba de un interno que estaba sometido a medidas de protección y vigilancia. El interno de apoyo que tenía asignado no notó nada, pues se encontraba dormido. El titular del Juzgado de Instrucción número 3 de Oviedo dictó auto por el que se acordó el sobreseimiento provisional y el archivo de las diligencias previas. Practicada la información reservada para esclarecer las circunstancias del fallecimiento, se acordó el archivo de las actuaciones por entender que no concurría responsabilidad disciplinaria atribuible a ninguno de los funcionarios intervinientes.

El Defensor del Pueblo solicitó información acerca de si este caso había sido objeto de atención por el consejo de dirección del Centro Penitenciario de Villabona y por parte de los servicios centrales de la Administración penitenciaria, en su labor de análisis de cada uno de los suicidios acaecidos en los centros penitenciarios que gestionan, y se solicitó información de las conclusiones a las que se había llegado y cómo habían sido documentadas ambas actuaciones.

Se ha llamado la atención de la Administración penitenciaria sobre el papel desempeñado por los internos de apoyo en el Programa de Prevención de Suicidios, en el contexto de su deber de garantizar la vida de las personas privadas de libertad cuando ha sido detectada, como en el presente caso, la concurrencia de la situación de riesgo de suicidio grave.

La Administración comunicó al Defensor del Pueblo que el consejo de dirección del Centro Penitenciario de Villabona había dejado constancia, entre otros, de los siguientes aspectos susceptibles de mejora tras el análisis del caso sucedido: establecimiento de períodos más cortos entre control y control nocturno por parte de los funcionarios; reforzar la presencia del educador durante la realización de cursos de formación para internos de apoyo y ampliar y profundizar en la información solicitada semanalmente por los jefes de servicio.

Por su parte, la comisión de seguimiento y evaluación de la Instrucción 5/2014, dependiente de los servicios centrales de la Administración penitenciaria, ha remitido instrucciones a los centros penitenciarios mediante un oficio de fecha 9 de marzo de 2016, en el que se intenta aglutinar la información procedente de diversas fuentes, a fin de garantizar la efectividad de las medidas aplicadas para la prevención de suicidios, teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas en la investigación de casos concretos de suicidio durante el año precedente (15007624).

Centro Penitenciario de Córdoba

En otro caso, relativo al fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Córdoba como consecuencia de las heridas provocadas por un compañero suyo de internamiento, la actuación interna practicada por la Administración penitenciaria fue remitida al juzgado de instrucción correspondiente en el que se estaban tramitando actuaciones judiciales por este hecho. La sentencia que puso fin al procedimiento judicial destacaba la existencia de diversas deficiencias achacables a la Administración penitenciaria en materia de gestión y organización de seguridad. Por este motivo se solicitó información a la Administración penitenciaria acerca de las actuaciones desarrolladas para corregir las deficiencias apreciadas en la referida resolución judicial, información que al momento de la conclusión del presente informe está pendiente de ser remitida (14011159).

Investigación por personal ajeno a la plantilla

Ha informado la Administración que en ocasiones y por razones operativas, decide nombrar solamente instructor al personal de los servicios centrales y designar como secretario a un funcionario del propio establecimiento donde tuvieron lugar los hechos

investigados. Pese a las manifestaciones efectuadas por la Administración, en el sentido de que el trabajo del secretario es meramente auxiliar y que por ello no comporta ningún tipo de interferencia entre las labores de gestión y supervisión, el Defensor del Pueblo no comparte tal criterio, al desconocer el contenido de la **Recomendación** formulada por esta institución, en virtud de la cual cuando se realizan este tipo de investigaciones, el personal que las lleve a cabo, además de ser especializado, debe ser ajeno a la plantilla del establecimiento.

Aun admitiendo, como afirma la Administración, que el papel del secretario es «meramente auxiliar», no puede desconocerse que la naturaleza de su función hace imprescindible que tome cuenta de todas las actuaciones que se realizan para el esclarecimiento de los hechos y las circunstancias en que tuvieron lugar. En este sentido, su participación en la recepción de los testimonios, aunque sea neutra, difícilmente tendrá este carácter para el funcionario al que se toma declaración, de modo que esta pudiera encontrarse mediatizada por la presencia entre el personal investigador de una persona también perteneciente a la plantilla del propio establecimiento del que forma parte, circunstancia que como ha señalado esta institución de forma reiterada debe ser evitada en aras de la mejor consecución de los objetivos que deben perseguir todas las informaciones reservadas instruidas por los servicios centrales de la Administración penitenciaria, particularmente, cuando concurren hechos muy graves.

Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante

Se trata, en el caso concreto, de un suicidio que tuvo lugar en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, destacando también el hecho de que la investigación interna no contuviera ninguna consideración respecto a la configuración de los barrotes de las ventanas de las celdas de este establecimiento, cuya disposición es horizontal, y que la Administración penitenciaria cuando ha revisado lo actuado ponga de manifiesto que se trataba de una configuración que se derivaba «del diseño del establecimiento», lo cual como es evidente no es óbice para que se plantee, particularmente en el curso de la información reservada, la conveniencia de que se modifique esa configuración, que permite atar con facilidad una cuerda con la que atentar contra su vida.

Este caso también pone de manifiesto que el interno se suicidó utilizando un cable alargador del que disponía su celda. La Administración ha señalado que se trata de un elemento que está permitido desde el registro de la antena hasta la repisa de la mesa donde se encuentra la televisión. Pese a que se afirma que se trata de cables que no son largos, no puede dejar de destacarse el hecho de que en el presente caso tal elemento fue utilizado por el interno para consumar su suicidio (14024138).

Comunicación del fallecimiento a los familiares

En el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Villabona (Asturias), el compareciente, padre de la persona privada de libertad, se enteró del fallecimiento de su hijo por una llamada del servicio funerario contratado, en lugar de por los responsables del establecimiento. También expone haber solicitado en dos ocasiones la documentación médica que obra en el historial clínico de su hijo, sin que le haya sido oportunamente facilitada. Concluye expresando su queja por el trato recibido con ocasión de una entrevista telefónica mantenida con el director del establecimiento, no por iniciativa de la Administración que, según manifiesta, en ningún caso ha tenido lugar, sino del propio compareciente.

Se queja de que los responsables del establecimiento trataran de minimizar el hecho, negándose en todo momento a asumir que la Administración pudiera tener algún tipo de responsabilidad en la falta de la oportuna comunicación del fallecimiento de su hijo en prisión, desplazando toda la culpa a la funeraria. La Administración ha reconocido que se trata de una actuación incorrecta del responsable del establecimiento, pues se facilitó a los servicios funerarios el teléfono del padre del fallecido antes de efectuar la comunicación, que debería haber sido realizada por el responsable del centro. Se aprecia que la remisión de la información médica solicitada por el compareciente podría haber sido más ágil, pues el retraso habido no estaba justificado (16011457).

2.2 MALOS TRATOS

Las denuncias de malos tratos que se reciben procedentes de los centros penitenciarios son materia de atención continuada por parte de esta institución.

Protocolo de investigación

Se deben destacar dos aspectos de carácter general relativos a las actuaciones efectuadas por la Administración acerca de las denuncias de malos tratos que se reciben en el Defensor del Pueblo. Por una parte, la necesidad de que la Administración penitenciaria se dote de un protocolo escrito en el que se fijen instrucciones sobre la investigación de casos de posibles malos tratos a personas privadas de libertad en instalaciones dependientes de la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**. Por otra parte, tiene que determinar como ha de ser establecida la carga de la prueba en aquellos casos en los que las personas privadas de libertad presentan denuncias por posibles malos tratos de funcionarios.

De la más reciente información recibida de la Administración penitenciaria se desprende que ya ha sido establecido un protocolo escrito en el que se dan instrucciones

acerca de cómo se han de investigar por la Inspección Penitenciaria las denuncias sobre malos tratos, aplicables por extensión a cualquier denuncia sobre privación de los derechos a personas privadas de libertad en instalaciones dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Pese a ello, esta institución ha considerado que el protocolo se debería extender también a los centros penitenciarios distribuidos en todo el territorio, y así lo ha señalado a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que ha comunicado que ha remitido una orden de servicio a los directores.

Antes de la emisión de dicha orden de servicio, la Administración penitenciaria aducía la existencia de un cauce procedimental para la investigación y conocimiento de tales denuncias, pues desde los centros eran remitidas a los servicios centrales, en concreto a la unidad de inspección, donde se abrían los correspondientes procedimientos de investigación. En la orden de servicio se señala «a fin de tener un adecuado conocimiento y control de dichas denuncias, y poder llevar un seguimiento adecuado de las mismas con el objetivo de proceder a su correcta investigación, es preciso que a partir de la fecha sean remitidas a la Subdirección General de Inspección Penitenciaria». Parece claro, pues, que esta orden de servicio indica a los directores de los centros que se haga algo que, en realidad, ya estaba realizándose anteriormente.

Prosigue la referida orden de servicio «sin perjuicio de que en cada centro penitenciario se siga llevando el registro correspondiente en el que conste el nombre del interno, la fecha de la denuncia, una breve reseña de su contenido, el procedimiento de investigación que se sigue y el sentido de su resolución si lo hubiere». Precisamente esta institución, conociendo que los directores de los centros remitían a la inspección penitenciaria este tipo de información pero no se registraba en el propio establecimiento, manifestó la necesidad de complementar la comunicación a la inspección penitenciaria con la existencia de un sistema de registro de este tipo de quejas en el propio establecimiento, por lo que llama la atención que la Administración diga que «se siga llevando el registro».

En definitiva, la orden de servicio aludida parece querer instaurar algo que ya se venía haciendo, al tiempo que señala la necesidad de que se siga haciendo algo a lo que la Administración penitenciaria se había resistido en todos sus informes remitidos a esta institución al respecto, es decir, el establecimiento de un sistema de registro de este tipo de hechos por parte del responsable del centro penitenciario. El Defensor del Pueblo ha propugnado no solo registrar aquello de lo que se tuviera conocimiento por escrito, sino que la información pudiera recibirse por cualquier vía, y que tal competencia la tuviera el director del centro penitenciario en la medida en que siendo el responsable del establecimiento penitenciario ha de disponer de toda la información que sobre actuaciones incorrectas de funcionarios pudiera recibirse por las vías que fuere.

No puede considerarse que el criterio del Defensor del Pueblo en el sentido señalado haya quedado cumplimentado adecuadamente por parte de la Administración penitenciaria, por lo que el asunto sigue en trámite (12007309, 15011309).

Se ha tenido ocasión de señalar en diversas ocasiones la necesidad de que ante quejas de malos tratos, el testimonio del interno ha de ser recibido en un ambiente que favorezca la confianza entre la persona privada de libertad y su interlocutor, de modo que se le permita expresar su versión del incidente desde su propia vivencia.

Se trata de recoger un testimonio antes que de efectuar un interrogatorio, de manera que la técnica empleada debe ser diferente en uno y otro caso. También se ha manifestado el reparo que produce que en el curso de las investigaciones internas por denuncias por malos tratos sean empleados sistemas de videoconferencia. El empleo de este medio de comunicación, puede despertar en la persona privada de libertad suspicacias respecto de que lo que está poniendo de manifiesto sea tratado confidencialmente.

Habría sido deseable que además se agotaran otras posibilidades de averiguación a través de los miembros del equipo técnico que atienden a la persona privada de libertad en el módulo en el que se encuentra, con la finalidad de integrar el incidente concreto que se está analizando en su trayectoria penitenciaria reciente. Se ha señalado también en numerosas ocasiones la necesidad de que se proceda, cuando se producen incidentes en los que está presente alguna forma de agresividad por parte de los internos, a intentar un proceso, en primer término de contención y reducción de la agresividad. En la práctica de estas técnicas los funcionarios de vigilancia han de estar especialmente entrenados como parte imprescindible de las competencias profesionales que exigen el trato con personas privadas de libertad con un perfil de mayor conflictividad. También es necesario que con ocasión de estos incidentes graves se efectúe un análisis técnico del desarrollo del incidente desde esta perspectiva (16001991).

Identificación del personal penitenciario

Una vez más resulta oportuno poner de relieve la preocupación manifestada reiteradamente respecto de la necesidad de que se adopten medidas eficaces que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente en materia de identificación del personal que presta servicio en los centros penitenciarios. Se ha reconocido que el sistema de identificación vigente es mejorable, pero a finales del año 2016, como ya se hizo en el año 2015 y anteriores, se constata que no se ha adoptado ninguna medida para cambiar el sistema de identificación actual por otro más funcional (06007612).

Acreditación de malos tratos: vídeos, grabaciones y partes de lesiones

Durante la tramitación de otra queja se solicitó información acerca de si se dispuso y fueron visualizadas las grabaciones del sistema de videovigilancia del Centro Penitenciario de Teixeiro (A Coruña), relativas a los hechos denunciados. De la información recibida se desprende que efectivamente fue visualizada, pero que no se documenta de ningún modo la extracción de grabaciones que fueron visualizadas por el responsable de la seguridad del establecimiento en su propio ordenador, tras solicitar de la empresa externa encargada del mantenimiento de las instalaciones una copia de la grabación correspondiente al incidente sobre el que se tiene interés. La situación de este centro y por extensión la de los restantes, presenta oportunidades de mejora evidentes.

Como se ha señalado en numerosas ocasiones, esta situación tiene su causa en que todavía no ha sido dictada una norma específica que regule esta materia y que afecte a todos los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. En la actualidad, esta ausencia de normas generales y también la ausencia de normas propias de cada centro, determina que exista libertad de actuación en cada incidente concreto que se produzca.

En este caso, se trataba de un interno que se encontraba inmovilizado mecánicamente y que se quejaba de que no le había sido permitido comer, ni efectuar sus necesidades. El informe recibido pone de manifiesto que sí se le permitió comer, efectuar sus necesidades y asearse mientras se encontraba inmovilizado, según indican, los informes de los jefes de servicio. Estas circunstancias no parecen documentadas como debiera en los cuadrantes de seguimiento de la inmovilización mecánica, sino en un informe efectuado expresamente un año después de suceder los hechos.

Respecto de estos documentos se ha trasladado a la Administración la necesidad de que se proceda a dar instrucciones, con la finalidad de evitar que se produzcan anotaciones de contenido equívoco como las que ilustra el presente caso, en el que no resulta posible verificar si el interno permanecía tranquilo, si se encontraba agitado o cuál era su estado concreto en cada una de las ocasiones en las que fue verificado su estado. Se manifestó que sería deseable que existiera coherencia entre el contenido de los cuadrantes confeccionados por los funcionarios de vigilancia encargados de su supervisión y los de los facultativos que le atienden.

El interno también se quejó en su momento de que no se le entregó copia del parte de lesiones confeccionado por el facultativo que le atendió. La Administración corrobora que no consta que se entregara al interesado copia del parte de lesiones, aunque se informó de que siempre que el interno lo solicita, se le facilita copia del mismo. Lo cual hace necesario recordar que es reiterado criterio de esta institución, por ser más respetuoso con los derechos de los internos y así lo ha admitido la

Administración, que en todo caso se facilite copia de los informes de lesiones, pues sin duda es una forma de evitar que se produzcan circunstancias como las que ilustra el presente expediente, en las que no resulta posible conocer si el interno lo solicitó o no y si se le facilitaron o no las copias de los partes de lesiones cumplimentados.

Parece conveniente que se adopten medidas que instauren esta sencilla práctica de forma definitiva, pues es una queja relativamente frecuente de aquellos internos sometidos a medidas restrictivas de inmovilización el que no se les facilite el parte de lesiones correspondiente, alegando en ocasiones que no consta la solicitud del interesado. Se ha de recordar que el interno en estas ocasiones o bien se encuentra inmovilizado o tras el levantamiento de esta medida es aislado provisionalmente, y en esta situación no dispone de bolígrafo ni del formulario oficial en el que han de plantear dicha solicitud.

En el curso de la tramitación de este expediente también se ha reiterado nuevamente a la Administración la necesidad de que los partes, informes y otros documentos que confeccionan los facultativos de la Administración en el ejercicio de las funciones que les son propias, incluyan las historias clínicas y se documenten mediante sistemas de legibilidad garantizada, como es práctica ya arraigada y común en el resto de las administraciones con competencias sanitarias (15008354).

Se debe insistir en que no resulta admisible que continúe pendiente de regulación la captación, grabación, transmisión, conservación, almacenamiento y extracción de imágenes de los sistemas de videovigilancia correspondientes a los centros penitenciarios. Debe procederse a la mayor brevedad posible a subsanar esta situación.

El Defensor del Pueblo ha de hacer hincapié asimismo en la necesidad de que se evite la limitación total del derecho de acceso de las personas privadas de libertad a tal material, y al contenido de las grabaciones de estos sistemas. Es criterio de esta institución que se ha de facilitar el acceso a las grabaciones, cuando las mismas pueden contener información susceptible de ser empleada por las personas privadas de libertad en el ejercicio de sus derechos, en su defensa o como material probatorio en caso de denuncias presentadas ante órganos jurisdiccionales o administrativos (09022085).

Medidas coercitivas

En otro caso, un interno se quejaba de que verbalmente le habían informado de las siguientes medidas coercitivas, aplicables de forma inmediata y por tiempo indefinido: obligación inexcusable de realizar salidas diarias el patio en solitario; obligación de permanecer en absoluta soledad en la galería en la que se encuentre, así como la prohibición de ocupación simultánea de cualquier otra celda en la citada galería, y

obligación de ser esposado en toda ocasión de salida, obligada o voluntaria de la galería (médico, agente judicial, comunicaciones, diligencias, etcétera).

Alegaba el interno que al realizarse la comunicación de estas medidas de forma únicamente verbal, le habían impuesto unas medidas coercitivas absolutamente desproporcionadas con base en unas genéricas y nada demostradas ni argumentadas «motivaciones de seguridad».

El informe recibido de la Administración penitenciaria no contiene indicación respecto de si ha sido dada al interno por escrito la notificación de las condiciones de vida en que las se encuentra y si se ha presentado reclamación ante el juez de vigilancia penitenciaria competente para su tramitación. Preocupa al Defensor del Pueblo la adopción de medidas restrictivas más allá de lo previsto en la normativa penitenciaria mediante una orden de carácter interno (Orden de Servicio 6/2016, de 10 de agosto, sobre medidas de seguridad específicas para el control de los internos incluidos en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) CD). Este asunto será objeto de especial atención en el curso del año 2017 (16011474).

Testimonios de los internos y los funcionarios

En ocasiones, los internos se encuentran bajo los efectos de medicaciones potentes que toman para el tratamiento de sus padecimientos mentales, y no cabe esperar en todos los casos, que la reconstrucción de los hechos no presente algún tipo de dificultades interpretativas para quien recibe el testimonio. Si bien no se trata de considerar invariablemente cierto el testimonio del interno que se queja de ser maltratado, no debe perderse de vista, en aras de la objetividad, que su posición de desequilibrio, entre otras cosas, se caracteriza por la dificultad, cuando no la imposibilidad, de demostrar las eventuales actuaciones irregulares de las que pudiera haber sido víctima. Por ello, no se trata de poner dificultades probatorias, sino de intentar descubrir cuál es la realidad de los hechos sucedidos.

Otro aspecto a tener en cuenta es que ha de existir algún tipo de constancia de que el interno haya expresado su conformidad a la transcripción del interrogatorio que pueda serle efectuado por la Administración para esclarecer el posible fundamento de su queja ante esta institución.

Asimismo, es necesario recalcar que los testimonios puestos de manifiesto por otros internos en su función de testigos deben valorarse cuidadosamente. En ocasiones, las personas privadas de libertad que de algún modo disfrutan de una posición privilegiada por estar realizando un destino y recibiendo una retribución, si son situadas en la tesitura de declarar algo que interpreten que puede ser considerado por la

Administración como contrario a sus intereses, ponderan sobremanera si tal actuación pueden acarrearles consecuencias o efectos negativos y actúan en consecuencia.

Con respecto a los testimonios de los funcionarios, ha de ser diferenciado el testimonio del funcionario que no tiene ninguna participación en hechos objeto de controversia, con aquel testimonio de un funcionario que eventualmente puede estar implicado en una actuación susceptible de ser considerada irregular, ya sea en el curso de una actuación de naturaleza administrativa o jurisdiccional. Asimismo, y en mejor defensa de la honorabilidad de tales funcionarios, esta institución ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones que la Administración debe estar en disposición de poder demostrar de forma directa e indudable mediante elementos objetivos la eventual falsedad de las denuncias por actuaciones irregulares formuladas contra sus funcionarios, particularmente las que se producen con ocasión de cacheos o aplicación de medios coercitivos, pues en estos casos también entran en colisión derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, por lo que se ha de ser especialmente escrupuloso en el análisis de posibles limitaciones injustificadas a su indemnidad en las denuncias que por este motivo se puedan recibir.

Intimidad y grabaciones

Finalmente, la disponibilidad de grabaciones de los lugares donde se practican los cacheos con desnudo integral pueden resultar de interés para deslegitimar posibles denuncias injustificadas de abusos cometidos por la Administración penitenciaria. Para minimizar el efecto que sobre la intimidad de los internos tendría su aplicación, habría de restringirse su visionado únicamente a los casos en los que exista controversia sobre la actuación desarrollada, conforme debería preveer el protocolo de toma de conservación, extracción y puesta a disposición de imágenes que el Defensor del Pueblo ha recomendado adoptar, en el marco de una actuación derivada de la falta de confidencialidad con que se desarrollaron las averiguaciones encaminadas a contestar al formulante de una queja por la actuación de ciertos funcionarios del Centro Penitenciario de Dueñas (Palencia), con ocasión de un cacheo con desnudo integral (14010982).

2.3 SANIDAD PENITENCIARIA

La asistencia sanitaria es objeto de particular atención del Defensor del Pueblo en razón de la importancia del derecho fundamental afectado. Se detectan problemas tales como el alto número de personas con patología mental de diversa gravedad, lo que conlleva un gran número de prescripciones farmacológicas psiquiátricas; un también elevado número de internos que presentan trastornos de la personalidad, toxicomanías y enfermedades infecciosas graves.

Especial interés reviste la enfermedad de la hepatitis C; la comercialización de nuevos fármacos eficaces para la curación de esta enfermedad ha supuesto la aparición de un foco de tensión entre la Administración penitenciaria y las comunidades autónomas sobre la cuestión de quién ha de asumir los gastos derivados del tratamiento de estas enfermedades, asunto sobre el que ha habido diversos pronunciamientos judiciales.

Otros problemas son la falta de personal sanitario, actualmente insuficiente, aunque puntualmente reforzado a través de la oferta de contratos temporales que en ocasiones no encuentran candidatos interesados, pues las condiciones de trabajo ofrecidas por la Administración no resultan interesantes a algunos potenciales destinatarios. La plantilla sanitaria penitenciaria, como la del resto del personal de esta Administración, tiene una elevada antigüedad, lo que a medio plazo podría resultar un problema, como testimonian los facultativos sanitarios con quienes se mantienen entrevistas con ocasión de las visitas giradas a los centros penitenciarios. Estos profesionales perciben que se está produciendo un deterioro de la calidad del servicio que pueden ofrecer; se quejan de la falta de disponibilidad de herramientas de gestión modernas y demandan la posibilidad de que estas aplicaciones sean compatibles con las historias clínicas digitales existentes de las consejerías de sanidad de las comunidades autónomas.

Desde el año 2014, los convenios que los servicios centrales de la Administración penitenciaria mantenían con las comunidades autónomas en materia de asistencia sanitaria han decaído, lo que ha generado una fuente de inestabilidad que aconseja bien el traspaso de competencias, bien la suscripción de convenios entre la Administración central y las autonómicas con la finalidad de que la atención sanitaria de las personas privadas de libertad no entre en una crisis de gestión por cuestiones económicas y/o competenciales.

2.3.1 Tratamiento de la hepatitis C a personas privadas de libertad

Ha preocupado al Defensor del Pueblo la actividad administrativa sanitaria relacionada con el tratamiento de la hepatitis C a personas privadas de libertad. Debe ser objetivo de las administraciones públicas concernidas ofrecer a los internos el mejor tratamiento posible, en condiciones de igualdad con el que recibirían todos los ciudadanos, con independencia de su incidencia presupuestaria.

El Defensor del Pueblo viene actuando desde hace varios años sobre este asunto. Así, en el año 2015 la Administración trasladó al Defensor del Pueblo datos sobre esta enfermedad que permiten comprender la importancia cuantitativa de este asunto en el momento en el que surgieron nuevos y más eficaces tratamientos. En

Andalucía, un 16,3 % de la población penitenciaria; en Aragón, un 14,7 %; en Asturias, un 23 %; en Baleares, un 19 %; en Castilla-La Mancha, un 15,9 %; en Castilla y León, un 16,1 %; en Canarias, un 17 %; en Cantabria, un 18 %; en Ceuta, un 4 %; en Extremadura, un 16,2 %; en Galicia, un 21 %; en La Rioja, un 16 %; en Madrid, un 11,7 %; en Melilla, un 4,2 %; en Murcia, un 14,6 %; en Navarra, un 7,5 % y en Valencia, un 14,7 %.

Los tres centros penitenciarios del ámbito competencial de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en donde la prevalencia de la enfermedad era mayor son: Soria (31,2 %), Villabona (Asturias) (30,9 %) y Daroca (Zaragoza) (30,3 %). Destacan por la baja incidencia de la enfermedad, además del ya citado centro penitenciario de Melilla, Eivissa (5,7 %) y Madrid I (5,9 %).

La Administración informó al Defensor del Pueblo que en febrero de 2016 no existía lista de espera para iniciar el tratamiento; es decir —siempre según la información transmitida por la Administración— todo aquel interno al que se le prescribe el tratamiento puede iniciarlo en las condiciones que establece el protocolo de la Agencia Española del Medicamento.

El Defensor del Pueblo en 2013 solicitó información sobre el número de internos aquejados de esta patología susceptibles de ser tratados con los fármacos más modernos y los que efectivamente no lo estarían recibiendo. También solicitó información específica respecto de las resoluciones judiciales recaídas contra el criterio mantenido respecto del pago de los fármacos derivados del tratamiento de la hepatitis C.

En diciembre de 2016, la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** señaló que no había recibido quejas respecto a la posible demora de tiempo que pudiera existir entre el diagnóstico y prescripción y el comienzo efectivo de su tratamiento por parte de los hospitales de referencia de los fármacos más modernos para el tratamiento de la hepatitis a personas que se encuentran recluidas. La Administración penitenciaria indicaba que en todo caso esta demora no excedía del tiempo medio que cualquier ciudadano en libertad debe esperar. Por tanto, no consta que a día de hoy haya internos a quienes se les haya prescrito el tratamiento antedicho y se esté retrasando su dispensación de forma injustificada (13009253).

La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía solicitó también la intervención del Defensor del Pueblo sobre este asunto, preocupada por el suministro en los centros penitenciarios de la medicación necesaria para el tratamiento de la enfermedad. Sobre este problema se han producido igualmente numerosos pronunciamientos judiciales que sostienen que el gasto necesario para abonar los tratamientos debe ser asumido por la Administración penitenciaria. En este expediente el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** para que se procediera a la inmediata

dispensación de los tratamientos de hepatitis C a aquellas personas privadas de libertad en cualesquiera de los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que lo tuvieran prescrito y a los que no se les hubiera facilitado aún.

La información recibida de la Administración en respuesta a esta **Recomendación** pone de manifiesto que de forma progresiva y continua los hospitales de referencia están realizando los estudios clínicos necesarios para determinar los pacientes con hepatitis C que tienen la necesidad de iniciar tratamiento con antivirales de acción directa, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el Plan Nacional para el abordaje de la hepatitis C, al igual que sucede con la población general. Los pacientes internos en centros penitenciarios cuyas comunidades autónomas prescriben y dispensan la medicación reciben la misma por la farmacia de su hospital de referencia. Aquellos pacientes internos en centros penitenciarios cuyas comunidades autónomas prescriben pero no dispensan la medicación, reciben la misma suministrada por Instituciones Penitenciarias. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha comunicado al Defensor del Pueblo que en la actualidad todos los internos que tienen prescrito tratamiento para la hepatitis C y que se encuentran en prisión lo reciben. Se trata de 857 personas.

El Defensor del Pueblo seguirá muy atento a fin de aclarar como se justifica que la disparidad existente entre la elevada cifra de enfermos privados de libertad, que se derivan de la tasa de prevalencia de esta enfermedad en prisión, y el número relativamente reducido de internos efectivamente tratados sea compatible con la inexistencia de lista de espera para la recepción de estos tratamientos (16008986).

2.3.2 Solicitud de información a las comunidades autónomas sobre diversas cuestiones sanitarias

El Defensor del Pueblo ha querido conocer también las actuaciones de las comunidades autónomas sobre la hepatitis C y otras cuestiones sanitarias, teniendo en cuenta las competencias que tienen atribuidas.

Sobre la hepatitis C se solicitó información sobre los criterios de dispensación, número de personas privadas de libertad enfermas del virus de la hepatitis C que tenían prescritos tratamientos, medidas de coordinación con la Administración penitenciaria para la medición de la fibrosis, o el modo en que se tramita la dispensación de estos tratamientos en los diferentes hospitales dependientes de cada consejería de sanidad. También se solicitó información acerca de la puesta en funcionamiento del Plan Estratégico para el abordaje de la hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud y su

desarrollo, considerando que se ha de promover el diagnóstico precoz de la misma en poblaciones prioritarias, entre las que se encuentra la penitenciaria.

Sobre cuestiones generales del ámbito sanitario, se solicitó información relativa a las medidas adoptadas por las administraciones autonómicas para activar, en su caso, la visita de médicos especialistas a los centros penitenciarios. Así como información relativa a las medidas adoptadas para que los médicos del Sistema Nacional de Salud realicen el seguimiento de sus pacientes presos.

Fue solicitada información sobre los protocolos conjuntos de actuación en materia de gestión de citas médicas entre los servicios de salud y los centros penitenciarios, información respecto de la comunicación a los internos de sus citas con los especialistas, intervenciones quirúrgicas y operaciones, actuaciones en caso de pérdidas de citas, gestión de nuevas citas y actuación en caso de que no se cumplan los plazos de respuesta establecidos por los servicios de salud de las comunidades autónomas.

Además, se solicitó información acerca de cuáles suelen ser los plazos de respuesta en procesos quirúrgicos, asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos en las especialidades más comunes de las personas enfermas privadas de libertad en su comunidad autónoma, haciendo referencia específicamente a la psiquiatría, medicina interna y presos con enfermedades infecciosas. Para aquellos casos en los que las citas no se pueden obtener en el plazo establecido, se pidió información acerca de si se ofrece a las personas privadas de libertad atención especializada en otros centros asistenciales del sistema sanitario público.

Al final del año 2016 se había recibido detallada información de la mayoría de las comunidades autónomas. Una vez que se complete este expediente se evaluará la situación y se formularán, en su caso, las propuestas oportunas (14023133).

2.3.3 Telemedicina

El Defensor del Pueblo promueve que se adopten medidas que permitan la implantación paulatina de servicios de telemedicina para la atención de las personas privadas de libertad.

Si bien en este momento existe en el sistema penitenciario una cierta implantación de la telemedicina, todavía no se encuentra disponible en todos los centros penitenciarios ni con la extensión necesaria.

Las ventajas de la telemedicina son evidentes en el ámbito penitenciario. Se consigue con ella la agilización de procedimientos administrativos sanitarios; la reducción del número de internos que han de ser conducidos a instalaciones sanitarias extra

penitenciarias; la reducción de los gastos derivados de los traslados; la reducción del número de citas que se pierden por falta de miembros de las fuerzas conductoras; se evita el procedimiento de excarcelación y de reingreso, y menores medidas de seguridad en las instalaciones sanitarias que han de gestionar el flujo de pacientes penitenciarios. También se evitan, gracias a una mayor extensión de la telemedicina, los riesgos inherentes a todo traslado penitenciario.

Es criterio de esta institución alentar a las administraciones con competencias sobre la materia la necesaria extensión de la telemedicina en aquellos casos y procedimientos médicos en que resulte posible. Por este motivo se ha procedido al inicio de actuaciones con diversas comunidades autónomas con la finalidad de promover el mencionado objetivo (16006024, 16006019, 16006025, entre otras).

2.3.4 Dispensación y reparto de medicamentos

Se inició una actuación de oficio al tener conocimiento esta institución de que se había dictado una circular por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias por la que se establece la obligación de obtener un visado para dispensar los fármacos que prescriban los médicos y que no formen parte del listado de medicamentos que esa Administración ha considerado que deben ser financiados. La circular sustituye a otra del año 2011, parcialmente anulada por el Tribunal Supremo.

En su respuesta, la Administración indica que la circular no establece la obligación del visado para todos los fármacos, sino para un número reducido de ellos, tal como se hace en todos los servicios autonómicos del Sistema Nacional de Salud. Entiende la Administración que los internos no se encuentran en peores condiciones que los usuarios del Sistema Público de Salud, ni en cuanto al acceso a los medicamentos, ni en cuanto a su financiación. Para sostener esta tesis, la Administración indica que los internos, al no existir copago, reciben la medicación sin coste alguno y, además, que la Administración penitenciaria financia principios activos que el Sistema Nacional de Salud excluye de la financiación pública. Dada la importancia de este tema, y el objetivo del Defensor del Pueblo de constatar que la atención sanitaria a los internos en centros penitenciarios es adecuada y se ofrece sin desigualdad con respecto al resto de ciudadanos, se seguirá prestando atención a este expediente, máxime teniendo en cuenta que, a finales de enero de 2017, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha suspendido cautelarmente la mencionada circular (16011521).

Una organización de representantes de trabajadores del ámbito penitenciario dio traslado al Defensor del Pueblo de los problemas derivados del reparto de psicofármacos durante los fines de semana en la mayor parte de los centros penitenciarios tipo. En su

carta los comparecientes ponen de manifiesto que la entrega de la medicación para los fines de semana se realiza los viernes, entregando a los internos la correspondiente al viernes, sábado y domingo; si el viernes es fiesta, el jueves se entrega la de los cuatro días siguientes y si sucede como durante la Semana Santa, que el jueves y viernes es fiesta, el miércoles se entregaría la medicación correspondiente a cinco días, lo que supone que los internos tengan en su poder una gran cantidad de psicofármacos. Los viernes, prosiguen los comparecientes, una vez que se realiza el reparto de la medicación comienzan de inmediato los problemas en la mayoría de los módulos de los centros penitenciarios (peleas, robos de medicación, compraventa, incluso cambio de medicación).

Se dan casos de internos que tienen prescritos medicamentos pero no los toman porque los venden o se los quitan otros internos. En otros casos toman más dosis de la prescrita, pues hay internos que roban o compran la medicación de sus compañeros y otros, que no teniendo prescrita ninguna medicación, también los toman por idénticas vías que los anteriores. Según manifiestan, llegados el sábado o el domingo pocos internos, por no decir ninguno, tienen los medicamentos que deberían tomar ese día. Los comparecientes reconocen que aunque sería su función, se ven incapacitados para evitar que se produzcan los hechos descritos que suponen la quiebra de la seguridad y el orden del establecimiento. Este asunto, además de haber sido trasladado por los representantes de los trabajadores, ha sido motivo de intervención de algunos responsables de centros penitenciarios en reuniones de directores, sin que hasta el momento se hayan adoptado medidas eficaces para la solución del problema.

Esta institución, con ocasión de las visitas giradas a los centros penitenciarios, percibe con claridad la existencia de este problema y la necesidad de abordar su solución, tanto desde el punto de vista de la seguridad del centro como de la correcta prestación de la asistencia sanitaria. Es preciso garantizar un entorno en el que los profesionales de la sanidad penitenciaria, en aquellos casos que prescriben psicofármacos, estén en disposición de ordenar su toma directamente observada con la finalidad de evitar que se produzcan episodios de tráfico de estas sustancias, y todas las consecuencias negativas que de ello se derivan.

Es una prioridad abordar el problema del reparto de medicación de forma integral, tanto desde el punto de vista sanitario como de la seguridad de los establecimientos. Para ello se postula la necesidad de que se analice el problema de forma rigurosa y que se establezca una normativa emanada del centro directivo respecto a esta materia que pondere las necesidades asistenciales de los enfermos, las especificidades inherentes a su condición de privados de libertad y las obligaciones de los funcionarios de vigilancia y del personal sanitario, pues del equilibrio de estos tres elementos depende que el problema pueda ser abordado con posibilidades de éxito (16004918, 16006952).

En este ámbito, un facultativo de la sanidad penitenciaría se dirigió a esta institución para poner de manifiesto la necesidad de ser cuidadosos con aquellos internos que reciben psicofármacos para facilitar la conciliación del sueño mediante toma directamente observada. Según aprecia este profesional, llama la atención la hora de reparto de la medicación, que según señalaba es entre las 19.30 y las 20 horas. Se indica que los efectos de estos fármacos desaparecen sobre las dos de la madrugada, lo que produce el efecto contraproducente de aumentar el nerviosismo del paciente que se despierta encerrado en su celda, y con ello la demanda de medicación complementaria para tratar la ansiedad con la que salen los internos de las celdas por la mañana, después de haber permanecido un buen número de horas en vigilia encerrados.

Sería una medida de trato humanitario, además de racional y médicamente aconsejable, el adecuar la hora en que estos tratamientos directamente observados son entregados, retrasándola lo más posible, de modo que obren sus efectos durante todo el período que los internos deben destinar a su descanso nocturno. Se trata de mejorar la salud de las personas privadas de libertad y, además, la gestión de los recursos públicos, merced al ahorro que se produciría evitando la prescripción de fármacos innecesarios. Sería necesario que la Administración efectuase las comprobaciones oportunas y, en su caso, adoptase medidas correctoras (14020396).

2.3.5 Los médicos en las medidas restrictivas de derechos

El personal sanitario que presta sus servicios en las cárceles, principalmente los facultativos de la sanidad penitenciaria, aparece configurado en la legislación como provisor de servicios médicos y a la par como garante de la correcta actuación de la Administración, tanto con carácter previo como posterior a la aplicación de medidas restrictivas de derechos. Medidas que aun estando previstas en el ordenamiento penitenciario eventualmente pueden entrar en conflicto con el deber de velar por la salud de las personas privadas de libertad cuya custodia y atención ha sido confiada a la Administración penitenciaria.

La normativa sobre aplicación de medidas de aislamiento provisional, la de cumplimiento de sanciones de aislamiento en celda, la de aplicación del régimen cerrado o la de uso de otros medios coercitivos, establece la intervención de los médicos del establecimiento, de modo que no cabe entender que sean válidamente aplicados si previamente no se ha producido una actuación habilitante del facultativo correspondiente.

Además, eventualmente puede ser cesada la aplicación de estas medidas si el facultativo del centro aprecia la concurrencia de razones de orden sanitario que lo aconsejen. En consecuencia, el facultativo penitenciario está especialmente designado

por la legislación para mantener un papel activo en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad frente a posibles situaciones de extralimitación. Por otra parte, junto a la atención estrictamente sanitaria, el facultativo de la sanidad penitenciaria está llamado a cumplimentar diversos documentos de carácter médico legal con trascendencia en el ámbito penitenciario y penal.

Esta institución ha señalado la conveniencia de una mejor regulación de la confección del parte de lesiones y de una mayor participación de los médicos en la supervisión de las condiciones de las celdas en las que se adoptan medidas de aislamiento. El facultativo debe tener también un mayor papel en la supervisión de la correcta práctica de las medidas de contención mecánica, tanto en lo que se refiere al reconocimiento inicial, como al desarrollo de la medida y a la verificación a su término de la situación en la que se encuentra el inmovilizado tras serle levantada la misma.

En una actuación concreta, esta institución solicitó a los servicios centrales de la Administración penitenciaria que se valorara cómo había sido efectuado un parte de lesiones. Tras el informe recibido, fue necesario recordar a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** el contenido de las **Recomendaciones** formuladas por esta institución al respecto en el estudio del año 2014 sobre esta materia. El criterio del Defensor del Pueblo es que el parte de lesiones, de conformidad con el Protocolo de Estambul, tenga una estructura y datos mínimos que, por el momento, no parecen normalizados en los centros penitenciarios (15005201).

A lo largo del presente año ha sido también preciso insistir en que por principio aquellos internos que se encuentran sometidos a medidas restrictivas no han de ser atendidos por los facultativos a través de la cancela de su celda de aislamiento, salvo estricta necesidad. Se ha señalado también que es necesario que los servicios centrales fijen normativamente su criterio al respecto, de modo que no quede al arbitrio del facultativo la posibilidad de atender de forma habitual a través de la cancela de la celda. Si bien es necesario garantizar la seguridad, no se debe olvidar que también resulta necesario garantizar la confidencialidad entre el médico y paciente y que la sistemática atención a través de la cancela, cuando no concurren motivos contrastados de seguridad, debilita la confidencialidad que ha de regir en la relación del médico con su paciente (10026842).

2.4 OTROS DERECHOS DE LOS INTERNOS

Correspondencia del Defensor del Pueblo

Se tuvo conocimiento de un caso concreto en el que la correspondencia que esta institución había remitido a un interno había sido abierta antes de serle entregada. Por ello, hubo de recordar a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** el

contenido del artículo 16.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en virtud del cual: «La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo». Asimismo, se sugirió a esa secretaría general que, a la mayor brevedad, se dieran las instrucciones oportunas para evitar que situaciones como la descrita pudieran volver a producirse en el futuro (16009635).

Indultos

Se recibió un escrito del Defensor del Pueblo Andaluz en el que se solicitaba la colaboración de esta institución, en relación con la aplicación del beneficio penitenciario de indulto particular contemplado en el artículo 206 del vigente Reglamento Penitenciario, cuyo desarrollo es el objeto de la Instrucción 17/2007, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Se señalaba su escasa utilización por las juntas de tratamiento de los centros penitenciarios y que estas propuestas pueden ser un instrumento de tratamiento que permite incentivar la evolución positiva de los penados.

Se solicitó información a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** y a la **Direcció General de Serveis Penitenciaris de la Generalitat de Catalunya**, a fin de que se facilitaran a esta institución datos cuantitativos relativos al número de propuestas elevadas al juzgado de vigilancia correspondiente desde la vigencia de la Instrucción 17/2007 citada. En este expediente, se ha formulado a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** un **Recordatorio del Deber Legal** de los centros penitenciarios de cumplir en sus estrictos términos las indicaciones dadas en la Instrucción 17/2007, pues la abultada diferencia existente entre unos centros y otros apreciada en los datos recibidos, pone de manifiesto el desigual uso de este instrumento de tratamiento y, por tanto, una diferencia de criterios que podría resultar perjudicial para las expectativas de algunos internos (14009433).

Presos en el extranjero recién retornados a España

El 14 de septiembre de 2016 se giró una visita al Centro Penitenciario Madrid V Soto del Real por dos representantes del Defensor del Pueblo y un funcionario contratado en la Delegación Consular española de Sao Paulo, Brasil, para conocer la situación de los presos españoles que cumplían condenas en cárceles extranjeras y que son trasladados a España para continuar su cumplimiento.

Se informó de que se producen retrasos en la recepción del testimonio de sentencia de la Audiencia Nacional, lo que a su vez retrasa el proceso de asignación de grado. Por ello, se estimó conveniente dar traslado de este asunto al **Consejo General**

del Poder Judicial, con la finalidad de conocer cuál es el motivo de las demoras habidas y explorar si hay algún modo de agilizar esta gestión. La respuesta del Consejo General del Poder Judicial ha sido favorable, comunicando al Defensor del Pueblo que a partir de ahora, con el fin de que la Administración penitenciaria tenga a su disposición copia de la sentencia extranjera de condena desde el mismo momento en que el condenado es trasladado a España e ingresado en el centro penitenciario que corresponda, se adjuntará copia de la sentencia extranjera junto con la información resumen de condena remitida por el Ministerio de Justicia, al mandamiento de ingreso en prisión que recogen los funcionarios de Interpol (cuando el traslado se efectúa vía aeropuerto de Madrid), o al exhorto que se remita al Juzgado de guardia de Algeciras (cuando el preso español a trasladar procede de Marruecos) o de Badajoz (cuando procede de Portugal).

En cuanto llegan al Centro Penitenciario de Soto del Real pueden recibir por locutorios visitas de su familia y amigos, pero tal posibilidad se ve retrasada por motivos burocráticos, con el consiguiente coste afectivo que por motivos humanitarios debería ser evitado, facilitando el contacto con mayor inmediatez. La estancia en prisiones de otros países entraña para las familias españolas una experiencia profundamente dolorosa, pues con frecuencia permanecen un elevado número de años sin poder expresar su afecto, no ya abrazando a sus familiares, sino ni siquiera hablando por teléfono, pues no están permitidas en muchos casos las llamadas telefónicas. Si a ello se añaden las conocidas penosas condiciones de cumplimiento, que aunque en primer término afectan a la persona privada de libertad, con frecuencia son también traumáticas para los miembros de la familia y para esta en su conjunto, parece necesario que el contacto familiar en la cárcel española tenga lugar con carácter tan inmediato como actualmente lo tienen las comunicaciones a través de locutorios, salvo que existan contrastados problemas de seguridad específicos que lo desaconsejen.

Por lo expuesto, a lo que han de añadirse problemas sanitarios y la menor frecuencia de conducciones para el traslado de las mujeres, se consideró conveniente formular diversas **Recomendaciones** a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** a fin de que proceda a:

1. Establecer un procedimiento normalizado para que los servicios centrales de la Administración penitenciaria den traslado a las autoridades consulares españolas del país de procedencia de aquellos casos en los que sean detectadas enfermedades infectocontagiosas en internos trasladados de otros países, con la finalidad de que se valore comunicar por el consulado este hecho a las autoridades del país de origen, al efecto de que se adopten medidas de orden sanitario.
2. Adoptar las medidas oportunas para que las mujeres trasladadas desde otros países para el cumplimiento de la pena en España no sufran retrasos

en sus traslados a otros establecimientos una vez llegadas al Centro Penitenciario de Soto del Real, con respecto a los hombres en su mismo caso.

3. Establecer medidas que permitan por motivos humanitarios que cuando la persona privada de libertad procedente de una prisión del extranjero llega al Centro Penitenciario de Soto del Real, se le facilite, previa la oportuna identificación y siempre que no concurran justificados motivos de seguridad, un encuentro familiar con carácter inmediato que no se limite a la comunicación por locutorios (16012577).

Comunicaciones futuras

Aunque la Ley Orgánica General Penitenciaria, con el fin de evitar el desarraigo social de los penados, reconoce su derecho a comunicarse oralmente con sus familias y amigos de forma regular, favoreciendo su reeducación y reinserción social, el mismo no incide de manera decisiva a la hora de acordar un traslado de centro penitenciario que dificultara tales comunicaciones. Si bien no existe el derecho subjetivo al cumplimiento de la pena en un centro elegido por el preso, aun cuando sea para él más favorable o menos gravoso por su proximidad con el entorno familiar, cuando la Administración adopta un acuerdo sobre un cambio de destino se le exige el examen de las circunstancias personales, procesales y penitenciarias concretas.

En una actuación de esta institución con la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**, al conocer que a un interno se le había cambiado de establecimiento en 15 ocasiones durante los 11 años que llevaba privado de libertad, se ha recomendado que se fomente el vínculo familiar de las personas privadas de libertad, de manera que no se acuerden traslados si se demuestra que se están produciendo comunicaciones familiares y no existen motivos suficientes para sostener que mantener el destino donde se facilita el contacto con la familia resulta negativo para su tratamiento penitenciario (15010966).

Unidad Terapéutica Educativa (UTE) del Centro Penitenciario de Villabona (Asturias)

Este año se ha de dejar constancia también de la situación de la Unidad Terapéutica Educativa (UTE) de Villabona.

Se aprecia que persisten las dificultades puestas de manifiesto para conferir a la citada unidad el estatus del que ha venido disfrutando durante el período que la ha convertido en una experiencia relevante y singular, merecedora de ser reconocida así.

Esta institución sigue manteniendo el contenido de su **Recomendación,** que esencialmente consiste en que la Unidad Terapéutica Educativa del Centro Penitenciario de Villabona vuelva a su modo normal de funcionamiento, detallado en el texto denominado «Unidad Terapéutica Educativa del Centro Penitenciario de Villabona» del año 1998.

No cabe entender que admitir esta **Recomendación** dé lugar a disfunciones pues, de ser esto cierto, no se hubiera permitido el mantenimiento de dicha unidad terapéutica durante tan dilatado período de tiempo con las normas de funcionamiento que ahora se postula sean reinstauradas. Se ha de reiterar la necesidad de que sea reconsiderada la persistente negativa de la Administración a admitir que el interés de las personas privadas de libertad atendidas en el Centro Penitenciario de Villabona, merced a este programa de intervención, ha de primar sobre otras consideraciones. Al tiempo, se quiere alentar desde esta institución a todo el personal, ya sea funcionario o voluntario, a que siga ofreciendo lo mejor de su saber profesional (13009258).

Pruebas radiológicas

La realización de pruebas radiológicas por parte de la Administración penitenciaria ha continuado siendo objeto de atención durante 2016.

No debe perderse de vista que se trata de pruebas de carácter regimental con trascendencia en la salud del interno. La Administración penitenciaria no atiende a las consideraciones de esta institución en relación con esta materia. En síntesis se postula que cuando recabe el consentimiento de una persona privada de libertad para ser sometida a pruebas radiográficas de detección de drogas o sustancias prohibidas en su organismo, se le informe de los efectos negativos de su práctica en la salud.

Si el interno rehúsa voluntariamente a hacerse este tipo de pruebas y se solicita del órgano jurisdiccional competente autorización, se le ha de participar al juez, además de los motivos concretos y específicos que justificarían la prueba cuya solicitud se cursa, el número de ocasiones en las que ese interno ha sido sometido a este tipo de pruebas y su resultado.

El interno que se niega a someterse a las pruebas radiográficas es conducido a una celda aislado y sus movimientos son rigurosamente restringidos. Ello condiciona en la práctica su consentimiento que, por otra parte, no es un «consentimiento informado», pues el interno desconoce los efectos sobre la salud de la reiteración de este tipo de pruebas.

Se ha de proceder con la mayor urgencia posible a la regulación de la realización de pruebas radiológicas a personas privadas de libertad sometidas a custodia de la

Administración penitenciaria en la que se tengan en consideración los criterios mantenidos por esta institución respecto de la protección de los derechos del privado de libertad. En dicha normativa, además, se ha de establecer la instauración de un sistema de registro unificado en todos los centros penitenciarios de la realización de este tipo de pruebas (09017389).

Sobre este mismo asunto, en el primer semestre del año 2016 se realizaron en el Centro Penitenciario de Puerto III (Cádiz) 52 exploraciones radiológicas regimentales. De las 52, 10 han dado resultado positivo y 42 negativo. Todas ellas son de carácter voluntario y solicitadas por el director del establecimiento. Los datos facilitados ponen de manifiesto que en solo una de cada cinco pruebas radiológicas efectuadas las sospechas que en su momento motivaron su realización estaban justificadas (12261227, 13029550, 13024178, 16013847).

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Consideraciones generales

El Defensor del Pueblo ha presentado, en este ejercicio 2016, el estudio *Los derechos de las víctimas de ETA. Su situación actual.* Se pretende con él contribuir a la memoria, dignidad y justicia de quienes fueron asesinados por la organización terrorista ETA, los heridos y sus familias. En la primera parte de este informe (I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo, epígrafe 2.3.2) se recogen las recomendaciones completas derivadas del estudio y más información en el epígrafe siguiente (3.1 Víctimas del terrorismo). La existencia de más de 300 crímenes sin resolver o la necesaria consecución de un relato verdadero que transmitir a las nuevas generaciones son cuestiones, entre otras, sobre las que es necesario trabajar en los próximos tiempos.

En el año 2015, el Defensor del Pueblo formuló diversas Recomendaciones relativas a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor desde el 1 de julio del mismo año. Estas Recomendaciones se recogen íntegramente en el Informe anual 2015 del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales (págs. 53-54).

En el momento en el que se aborda en el Parlamento una reforma de esta ley, es oportuno poner en valor la posición del Defensor del Pueblo al respecto, expresada en sus Recomendaciones. Con independencia de ello, se está haciendo un seguimiento a la forma en que es interpretada la ley por las Delegaciones del Gobierno y, además, el Defensor del Pueblo ha formulado Sugerencias revocatorias de sanciones concretas, particularmente cuando hay una conexión entre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, la libertad de información y los derechos fundamentales de reunión y manifestación.

En 2016 se han recibido ocho quejas por presuntos malos tratos policiales (en 2015 fueron 12; en 2014 fueron nueve; en 2013 fueron 21 y en el año 2012, 32) y 46 por trato incorrecto (el año anterior fueron 45; en 2014 fueron 67; en 2013 fueron 56 y en 2012, 58). Se consolida el descenso de las quejas por malos tratos y se mantiene el número de quejas por trato incorrecto.

El Defensor del Pueblo ha emitido resoluciones sobre los derechos del detenido, los distintivos de identificación policial, los regímenes disciplinarios de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, la captación de imágenes de funcionarios policiales o la fase de juicio crítico en las actuaciones policiales. Se trata, en sentido amplio, de las relaciones policía-ciudadanos y los derechos fundamentales que están en juego,

cuestión capital en un Estado democrático de Derecho que preocupa al Defensor del Pueblo, siempre susceptible de mejoras y perfeccionamientos para que la seguridad y la libertad, como quiere la Constitución, se complementen (artículo 17.1, primer inciso: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad»).

Las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico han descendido notablemente. El número de quejas sobre este tema en 2016 ha sido de 294, frente a las 421 de 2015. El Defensor del Pueblo vela por el cumplimiento de las garantías del procedimiento administrativo sancionador de tráfico y, en muchas ocasiones, su intervención da lugar al levantamiento de sanciones.

La repetición de las elecciones generales, el 26 de junio de 2016, ha puesto de manifiesto, de nuevo, los problemas del voto por correo de los españoles residentes en el extranjero. No es de recibo la bajísima participación de este colectivo que reiteradamente se produce en los comicios, no por la voluntad del elector, sino por las dificultades que padece para votar. Es de esperar que en la nueva legislatura se aborde, por fin, este problema.

En materia electoral hay que destacar, finalmente, dos intervenciones relevantes del Defensor del Pueblo. La primera ha dado lugar a la Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, sobre excusas para no formar parte de una mesa electoral de las personas con discapacidad. La segunda, sobre el derecho al voto de estas. La propuesta del Defensor del Pueblo para reforzar su derecho al voto, de modo que solo en supuestos muy excepcionales se impida, parece haber sido sustancialmente incorporada al programa político del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de modo que existen fundadas esperanzas de que se aborde en esta legislatura. Se trata, en ambos casos, de respaldar al colectivo de personas con discapacidad y defender eficazmente sus derechos electorales, tanto en sentido positivo (votar) como negativo (no formar parte de una mesa electoral si no lo desean).

3.1 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el día 23 de abril de 2015 una moción en la cual encomendaba al Defensor del Pueblo la elaboración de un estudio específico sobre la afectación de los derechos humanos de todas las víctimas de la banda terrorista ETA y su situación actual, con Recomendaciones dirigidas al conjunto de las Instituciones del Estado.

Como fase previa a la elaboración del estudio, se consultó a un grupo de expertos que por su cualificación y experiencia profesional han aportado sugerencias y han realizado determinadas observaciones. Igualmente, y para conocer la opinión de las

víctimas del terrorismo, se convocó a asociaciones representativas de las víctimas. También se recibió a representantes de la Administración y se solicitaron informes al Ministerio del Interior y a la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

La institución del Defensor del Pueblo ha estado a lo largo de su historia al lado de las víctimas del terrorismo, que en el caso de personas asesinadas por ETA, ascienden a 864. Muchas más han sido heridas, han vivido bajo una continua amenaza o han debido cambiar su domicilio.

De la vulneración de sus derechos y de las consecuencias psíquicas que el terrorismo les ha ocasionado hay que dejar constancia y de ello trata el estudio elaborado que fue presentado en las Cortes Generales el 23 de diciembre de 2016.

Las conclusiones que se incluyen en el estudio son, entre otras, que el número de crímenes no resueltos es aún elevado; que el concepto jurídico de «crímenes de lesa humanidad» aplicado a los de ETA fortalece el derecho a la justicia de las víctimas y contribuye a un relato verdadero; que la cooperación internacional es aún insuficiente para la lucha contra el terrorismo o que resulta necesario reforzar la presencia de las víctimas en los foros políticos y académicos internacionales y mejorar la formación que reciben los jóvenes sobre este terrorismo.

De estas conclusiones se extraen, a su vez, **Recomendaciones** dirigidas a las administraciones públicas competentes. Al **Ministerio del Interior**, la de perfeccionar el contenido de la legislación actualmente en vigor (Ley 29/2011, de 22 de septiembre), reforzar los programas de asistencia psicológica a las víctimas del terrorismo y unificar de forma conjunta con el Ministerio de Justicia, en un solo archivo digitalizado, todas las causas judiciales por delitos de terrorismo y demás documentación administrativa complementaria.

Al **Ministerio de Justicia** se le formulan igualmente varias **Recomendaciones**, entre ellas, reforzar la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional.

Al **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** se le recomienda el establecimiento de un Plan de actuación en el ámbito internacional para un mejor conocimiento en foros internacionales del daño causado por el terrorismo y reforzar la acción exterior del Estado en materia de extradición de los autores de atentados terroristas que se encuentran en libertad en algunos países.

Al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** se le formula la **Recomendación** de mantener, en la normativa que regula el currículo básico de la enseñanza secundaria y bachillerato, el objetivo de fomentar el respeto y consideración a las víctimas e incluir el rechazo al terrorismo desde una perspectiva filosófica y moral.

Además, a la **Fiscalía General del Estado** se formulan las **Recomendaciones** de continuar las tareas que viene desarrollando en el orden penal en este ámbito y profundizar en la aplicación del concepto de «crimen de lesa humanidad» al terrorismo de ETA.

3.2 DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL

La celebración de las Elecciones Generales, el 26 de junio de 2016, ha puesto de manifiesto idénticos problemas a los ya detectados con anterioridad y reflejados por esta institución en los anteriores informes anuales publicados, que afectan al esquema electoral en nuestro país y a la insuficiencia que la actual legislación ofrece para el ejercicio efectivo del derecho al voto por todos los ciudadanos, de manera especial por los residentes en el extranjero. En efecto, cuanto se dijo al respecto en el informe anual 2015 ha mantenido su vigencia en este ejercicio. Las complejidades burocráticas, la dependencia de servicios de correos extranjeros (no siempre eficientes) y, sobre todo, el carácter «rogado» del voto han dificultado el pleno ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

Voto por correo nacional

Muchos ciudadanos han percibido que el ejercicio del derecho al voto por correo no ha funcionado de forma correcta. Durante el ejercicio 2016 se ha puesto de manifiesto la imposibilidad de ejercer el derecho al voto por correo, a pesar de haber efectuado la tramitación oportuna dentro del período estipulado a tal efecto. Se ha señalado, concretamente, que como resultado de la prestación del servicio postal no se ha podido ejercer tal derecho. Se solicitó a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos información al respecto y se concluyó que la remisión y entrega de la documentación electoral había sido correcta, por lo que la tramitación seguida desde Correos no había conculcado el derecho al voto por correo (16004497, 16008871).

Voto por correo de los españoles en el extranjero

Según fuentes oficiales, tan solo han ejercido el derecho al voto en las pasadas Elecciones Generales el 6,3 % de los residentes en el extranjero con derecho a hacerlo. Los datos arrojan una abstención del 93,7 %, debiendo cuestionarse si esta abstención obedece a razones reales de renuncia al ejercicio de este derecho mediante el mecanismo de la abstención o a la imposibilidad material de ejercer el derecho al voto por los ciudadanos debido a otros inconvenientes o trabas burocráticas ajenas a la voluntad del particular.

Por tanto, el mayor porcentaje de quejas recibidas relativas al régimen electoral se siguen centrando en el voto de los residentes en el extranjero, en concreto, en la falta de recepción de la documentación a tiempo para votar, por un lado, y por otro, en los mecanismos de designación de los miembros de las mesas electorales, así como en la formulación de excusas para el desempeño de este cargo y su aceptación por la Administración electoral.

En la queja formulada por una organización sindical se ponía nuevamente de relieve el calvario burocrático del sistema actualmente vigente, en gran medida debido al establecimiento del voto rogado, que se ha visto complicado por otros obstáculos añadidos como una inadecuada publicidad e información institucional, horarios exiguos de los consulados españoles, insuficiencia de recursos de las oficinas de Correos para atender la demanda del voto por correo, falta de gratuidad real del voto por correo, etcétera.

Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General no ha sido reformada en este punto hasta la fecha y ante la escasez de tiempo desde que se formuló la queja dada la inminente celebración de las elecciones generales en junio de 2016, se formuló al **Ministerio del Interior** la **Recomendación** dirigida a que se reforzaran los mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos ministeriales que participan en la gestión del voto por correo desde el exterior, para eliminar los obstáculos y agilizar los procesos, ante las elecciones generales del 26 de junio de 2016, de tal modo que la participación electoral de este colectivo en el exterior se incrementara y permitiera su legítima participación en los asuntos públicos, tal y como está reconocido constitucionalmente.

Dentro de las limitaciones que ofrece el actual esquema electoral, la **Recomendación** fue aceptada (16006317).

Por otra parte, se han recibido numerosas quejas procedentes del colectivo de residentes españoles en el exterior que no han recuperado, o lo han hecho de forma parcial, los gastos efectuados para el envío del voto desde el exterior. Es este un proceso complejo, en el que intervienen sistemas postales de otros países y el sistema postal español. Dependiendo de la Administración convocante del proceso electoral, el reintegro de los gastos corresponde al organismo competente que organiza el proceso electoral en cada momento. Sucede que determinados electores que han efectuado un gasto para la remisión de su voto desde el extranjero, no ven reintegrado su importe sino transcurridos muchos meses, lo que entra en contradicción con el carácter gratuito del voto.

Efectivamente, el artículo 75 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece un procedimiento ciertamente complicado, aunque garantista, para ejercer el

derecho al voto desde el extranjero. En el procedimiento participan tanto los consulados como la Oficina del Censo Electoral y el organismo Correos, si bien en última instancia la devolución del gasto en el que incurren los electores es responsabilidad de la Administración convocante de las elecciones.

Para las elecciones generales celebradas el 26 de junio de 2016 este procedimiento ha tenido dos opciones:

1. Apertura de apartados de correos en las oficinas y secciones consulares donde los electores pueden dirigir la documentación con el voto de manera gratuita.

   Los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación gestionan la apertura de estos apartados de correos con los servicios postales del país de residencia, y concretan con estos también el tipo de sobre exigido para estos envíos y la Administración convocante se encarga de la fabricación de los sobres y los hace llegar a la Oficina del Censo Electoral para su envío a los electores.

2. Devolución al elector del coste del envío en aquellos países donde no haya sido posible la apertura de apartado de correos. En esta segunda opción, junto al certificado de inscripción en el censo electoral, la Oficina del Censo Electoral remite a los electores residentes en el extranjero un impreso de solicitud de devolución del importe adelantado para realizar el envío. Una vez llega la documentación a la Oficina Consular, se separan estos impresos y se remiten a España para que se proceda a la devolución del coste mediante giro postal a la dirección indicada por los electores. Esta tarea de devolución del gasto en el que incurren los electores es contratada por la Administración convocante, los impresos recibidos son tramitados y se procede a la devolución del coste adelantado por los electores (16001712, 16002258, 16003010, entre otras).

El Defensor del Pueblo también ha intervenido ante la autoridad competente en Correos. Una ciudadana española residente en Portugal indicó que no había podido votar en las elecciones generales del mes de diciembre de 2015, a pesar de haber efectuado los trámites previstos a tal efecto. De la contestación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos se dedujo que la falta de recepción de la documentación electoral en plazo se produjo por determinadas circunstancias ajenas y no atribuibles a la prestación del servicio por parte de esa sociedad (16000989).

Una cuestión que plantearon los españoles residentes en el extranjero fue la devolución del franqueo postal, cuyo abono había resultado previamente asumido por cada interesado, ya que el ejercicio de este derecho es gratuito. La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos indicó que tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica, entre otros, el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la normativa se contempla un sistema

de voto por correo para los electores residentes ausentes que viven en el extranjero (en adelante electores CERA) en que Correos solo participa en la fase previa del procedimiento, pero no en el voto por correo en sí, ya que este proceso postal se desarrolla fuera de España. Es la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática, a la que el elector esté adscrito, la destinataria del envío que contiene el sobre con el voto de este colectivo de ciudadanos y, por tanto, la única que tiene la posibilidad de disponer de toda la información asociada a estos, incluidos los importes del franqueo que han de satisfacerse y el control y registro de los mismos, ya que estos envíos electorales se cursan a través de los operadores postales de dichos países. La gestión del reintegro para hacer efectiva la gratuidad del voto de estos electores no corresponde a Correos, y así lo ha entendido la Junta Electoral Central.

El órgano responsable de la gestión del reintegro de gastos por emisión de voto por correo de los electores residentes en el extranjero —tanto de los mencionados CERA, como por asimilación de los electores que se encuentran temporalmente en el extranjero (ERTA)—, es el poder público que convoca las elecciones, pudiendo ser Correos, mediante contrato, quien tramite el voto y la devolución del franqueo.

El Ministerio del Interior comunicó que, de conformidad con el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de marzo de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores y él mismo tienen que adoptar las medidas para garantizar la gratuidad del voto de estos electores. Para ello, se procedió a la apertura de apartados de correos en los países en los que es posible. Actualmente en Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Colombia, Cuba, Francia, Irlanda, México, Países Bajos, Perú, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela. Andorra también tiene un apartado de correos propio, pero utiliza el servicio postal español. En el resto de países, y en el caso de los electores españoles residentes en España temporalmente en el extranjero (ERTA), los cuales envían su voto directamente a España, se optó por contratar el servicio de giro postal con Correos. El 26 de agosto de 2016 se procedió al pago de las reclamaciones.

Tal y como se indica en las instrucciones remitidas por la Oficina del Censo Electoral a los ciudadanos, el envío del voto por correo ha de hacerse por correo certificado ordinario, siendo este el importe reintegrado a los ciudadanos. Dado que se hace una estimación en función del país, en ocasiones puede no ser correcta, por lo que, en caso de reclamaciones, puede modificarse si no se adecua a lo pagado, siendo el objetivo que se reintegre efectivamente lo abonado por el ciudadano. En el caso de que las reclamaciones excedan sustancialmente el importe que supondría el envío en el país de origen de la carta certificada ordinaria, por haber utilizado métodos alternativos para su envío, se atiende a criterios de proporcionalidad y eficiencia en el gasto público, pudiéndose no reintegrar la totalidad del abono en el que se ha incurrido (16002600, 16006738).

Participación en las mesas electorales

La designación de los ciudadanos para formar parte de una mesa electoral provoca la recepción de quejas ante esta obligación cívica, entre otras cuestiones, por el mecanismo establecido para poder formular una excusa a dicho nombramiento, en razón de la existencia de impedimentos de tipo personal, familiar o profesional y su aceptación por la Administración electoral. Ha de tenerse en cuenta que la valoración de las alegaciones compete a las juntas electorales de zona, a las que la ley atribuye facultades para resolver sobre las alegaciones formuladas, las cuales deben ajustar su decisión al contenido de las instrucciones de obligado cumplimiento dictadas por la Junta Electoral Central. Entre ellas, la Instrucción de 28 de abril de 2011, de la Junta Electoral Central, en la que se establecieron las distintas circunstancias personales, familiares y profesionales que constituyen justificación suficiente de las excusas formuladas.

Con motivo de la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2014, habida cuenta de la recepción de quejas ciudadanas en el mismo sentido, esta institución estimó conveniente formular a la **Junta Electoral Central** una **Recomendación** consistente en revisar los supuestos previstos en la antes citada Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central. Esta **Recomendación** fue aceptada, aprobándose la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, de la Junta Electoral Central, extremo este ya reflejado en el informe anual correspondiente a dicho año.

El proceso electoral celebrado en junio de 2016 ha puesto de relieve la distinta consideración que los órganos de la Administración electoral atribuyen a la situación de la discapacidad, lo que ha dado lugar, tras la intervención de esta institución al recibirse varias quejas por este motivo, a la revisión de la instrucción antes citada sobre las excusas y a la aprobación de una nueva instrucción por la Junta Electoral Central en su labor de unificación de los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral (Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

En la queja que se comenta, el interesado, que había sido designado para ocupar el cargo de vocal de mesa electoral por la Junta Electoral de Zona de Vigo en las Elecciones Generales celebradas el 26 de junio, había formulado excusa relativa a su situación de discapacidad que, según la Instrucción 6/2011 de la Junta Electoral Central, justifica por sí sola que fuera relevado de dicho cargo. La Junta Electoral de Zona de Vigo, consideró que esta persona alegaba una enfermedad y no una situación de discapacidad con carácter permanente, declarada de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos, y por tanto rechazó dicha excusa, rechazo que no admite recurso alguno.

A la vista de lo anterior, esta institución se dirigió a la Junta Electoral Central al estimar irregular dicha denegación, toda vez que la discapacidad constituye por sí misma una excusa justificada para no formar parte de la mesa electoral, circunstancia diferente a la acreditación de una enfermedad.

En la información remitida por la Junta Electoral Central se reconoce efectivamente que la Instrucción de la Junta Electoral Central 6/2011, de 28 de abril, modificada por la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, distingue las causas relativas a la situación personal del miembro designado de la mesa electoral entre aquellas que se justifican por sí solas y las que pueden justificar la excusa atendiendo a las circunstancias de cada caso que corresponde valorar a la Junta Electoral de Zona. Entre las primeras se incluye la causa 28 sobre la situación de discapacidad, declarada de acuerdo con el articulo 7 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos. En este supuesto basta la aportación de la declaración de discapacidad para que deba aceptarse la excusa.

Frente a ello, en el apartado 2 se incluyen como causas personales que deben ser valoradas por la Junta Electoral de Zona la lesión, dolencia o enfermedad física o psíquica que, aunque no haya dado lugar a una declaración de incapacidad para el trabajo, impida ejercer las funciones de miembro de una mesa electoral, o convierta en particularmente difícil o penoso el ejercicio de tales funciones. En estos casos debe acreditarse la causa mediante certificado médico en el que se detallen las limitaciones que impidan o dificulten tal desempeño. Por ello, la Junta Electoral Central, siguiendo lo pedido por el Defensor del Pueblo, acordó modificar su Instrucción 6/2011, aprobando la nueva Instrucción 3/2016, de 14 de septiembre, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (16008578).

Derecho fundamental de sufragio de las personas con discapacidad

En otra queja de especial importancia en esta materia electoral, se recibió una solicitud de interposición de un recurso de amparo contra la Sentencia número 181/2016 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2016, al estimar los recurrentes que la decisión judicial vulneraba el derecho fundamental de sufragio activo de la persona cuya discapacidad había sido reconocida judicialmente, ya que la privaba de su derecho al voto.

El derecho de sufragio recogido en el artículo 23 de la Constitución debe ser interpretado de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por España, entre los que se encuentra la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que proclama en su artículo 29 el derecho de las personas con discapacidad a la participación política, incluido el derecho a votar, en las

mismas condiciones que las demás. Sin embargo, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General permite la privación del derecho al voto en las sentencias judiciales de incapacitación y en los autos de internamiento en centros psiquiátricos.

Según datos de la Oficina del Censo Electoral, en las elecciones generales de 2000 carecieron de derecho al voto 12.709 personas; en las de 2004, 31.262; en las de 2008, 55.949; en las de 2011, 79.233; y en las de 2.015, 96.418. Estas cifras comprenden los tres supuestos del artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General: a) los condenados a la pena de privación del derecho de sufragio; b) los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio; y c) los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

Por ello, el Defensor del Pueblo, recogiendo las **Recomendaciones** formuladas a nuestro país por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas en el año 2011 y la doctrina del ministerio fiscal contenida en el incidente de nulidad de actuaciones presentado contra la Sentencia número 181/2016 antes citada, estimó conveniente, en junio de 2016, recomendar al **Ministerio del Interior** que promoviera la reforma del artículo 3.1, letras b) y c), de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Dicha reforma ha de tener el objetivo de reforzar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad en nuestro sistema electoral mediante la incorporación de la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de este derecho por las mencionadas personas, de modo que solo en supuestos de plena inconsciencia o absoluta falta de conocimiento de la persona pueda privarse del derecho al voto.

El Ministerio del Interior, en agosto de 2016, rechazó la **Recomendación**, al estimar innecesario cambiar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en este punto, bastando en su opinión con reformar la normativa civil que regula la incapacidad, o incluso con que los jueces en sus sentencias de incapacidad motiven el fallo sobre la eventual supresión del derecho de sufragio, sin necesidad de modificar ley alguna.

Teniendo en cuenta las declaraciones realizadas por la ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en su comparecencia en diciembre de 2016, en el Congreso de los Diputados, en el sentido de que el ministerio iba a promover una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para evitar que las personas cuya capacidad jurídica se modifica judicialmente se vean privadas del derecho al voto, esta institución consideró conveniente reiterar el contenido de la Recomendación formulada en su momento al Ministerio del Interior en aras, como se ha dicho, de

reforzar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad mediante la incorporación de la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de este derecho por las personas con discapacidad, de tal forma que se atienda la Recomendación de revisión normativa formulada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas en el año 2011 (16008346).

3.3 PROTECCIÓN DE DATOS

Derecho de acceso de los interesados a su historial clínico

El derecho fundamental a la protección de datos tiene por finalidad garantizar al ciudadano un poder de control sobre su uso y destino. Ese derecho debe garantizar un poder de disposición sobre los datos personales, que, como ha resaltado el Tribunal Constitucional, amplía la garantía constitucional a los datos personales que resulten relevantes o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, e impone a terceros deberes jurídicos de hacer, entre ellos, el de facilitar el acceso del interesado a dichos datos.

En determinados supuestos, la tardanza en el otorgamiento a los interesados del acceso a sus datos y el incumplimiento de los plazos establecidos legalmente, no permite el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición y genera inseguridad jurídica e incertidumbre a los afectados.

Es el caso del retraso en el acceso de los interesados a su historial clínico, planteado en una queja, en la que el **Servicio Andaluz de Salud** reconocía el incumplimiento del plazo de un mes establecido para facilitar el acceso (artículo 29 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

El **Servicio Andaluz de Salud** ha atribuido tal incumplimiento a la complejidad de las historias clínicas electrónicas. El Servicio Andaluz de Salud ha señalado además que este problema no es exclusivo del sistema sanitario andaluz, sino que también afecta a todos los servicios de salud con historia electrónica, por lo que, en su opinión, requeriría ser estudiado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el asesoramiento de la Agencia Española de Protección de Datos, con vistas a la posible elaboración de una norma específica para el tratamiento de las historias clínicas en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud de la Junta de Andalucía considera que la complejidad no está ligada al sistema de información (Diraya) que soporta la historia clínica, sino a la diversidad de soportes,

electrónicos o en papel, que aún persisten en ese servicio de salud, y que es también patente en muchos otros servicios de salud autonómicos.

Por lo que se refiere a Andalucía, un factor que añade complejidad a la gestión de las solicitudes es la extensa red de centros asistenciales distribuidos por toda su geografía, donde los ciudadanos pueden presentar sus solicitudes presencialmente, junto con otras vías como la postal o las que contempla el procedimiento administrativo común, sin un registro que constate su presentación.

Por otro lado, esa dirección general aludía a las disposiciones contenidas en el artículo 18 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, ya que complican la gestión de solicitudes de acceso a la historia clínica, al permitir oponer al acceso del propio paciente el derecho de terceras personas a la confidencialidad de determinados datos y el de los profesionales participantes a la reserva de sus anotaciones subjetivas.

La constatación de la legitimidad del solicitante también añade complejidad a la gestión del acceso y al cumplimiento del plazo, dado que además se debe garantizar el derecho a la intimidad, como exigen la Ley 41/2002 y el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.

Para agilizar las respuestas a los interesados, la Administración autonómica andaluza ha habilitado una herramienta informática que permite a los ciudadanos acceder a una información básica en su historia, a través del Portal de Salud de la Junta de Andalucía, descentralizando la gestión y resolución de solicitudes de los procedimientos para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Además, en junio de 2015, se creó la aplicación informática ARCO para el uso de los profesionales del sistema público andaluz en el registro y seguimiento de solicitudes.

El Defensor de Pueblo dio traslado al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** de las consideraciones a favor de la elaboración de una norma específica sobre tratamiento de la historia clínica, poniendo de relieve que, cuando se elaboró en 1997 el documento de expertos en información y documentación clínica del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo, previo a la elaboración de la ley básica, no fue tenida en cuenta la evolución que experimentaba ya en aquellos años la historia clínica electrónica.

Tampoco entonces fueron tenidos en cuenta los avances en biomedicina, que hacen que en las historias de salud de los ciudadanos puedan incorporarse sus datos genéticos. La información genética es un elemento constituyente de la identidad de una persona, que la singulariza y diferencia del resto, y que, además, es compartida por la

familia y descendencia biológica. Eso la hace extremadamente sensible, dado el impacto que tal información genética puede tener en la vida de las personas y de las futuras generaciones, en el supuesto de un tratamiento inadecuado. A todo ello se suman las peculiaridades de esta información que llevan incluso a controversias sobre su titularidad, que, según muchos estudios, deberían ser objeto de debate.

La **Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** en su respuesta, comunicó al Defensor del Pueblo que, dada la condición de básica de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, el desarrollo normativo relacionado con los aspectos procedimentales y de gestión de las historias clínicas, incluido su tratamiento, quedaría bajo el ámbito de competencia y responsabilidad de la comunidad autónoma.

Las comunidades autónomas tendrían atribuidas concretamente; la adopción de las medidas y procedimientos que garanticen la creación y el correcto mantenimiento y seguridad de la historia clínica; la creación de la historia clínica de forma ordenada y secuencial del proceso asistencial y el desarrollo de los procedimientos que garanticen la observancia de los derechos de acceso a la historia clínica.

Esta institución considera que, pese a la existencia de diferentes soportes de la historia clínica y su complejidad, se debe garantizar el derecho de acceso de los pacientes a la historia clínica en el tiempo y forma estipulados por ley. La diversidad de soportes para las historias clínicas, así como la existencia de anotaciones subjetivas de los profesionales, se deben tratar de manera que se cumplan los plazos legales. Existen posibilidades de desarrollar procesos que permitan hacer efectivos dichos derechos, como ilustra la puesta en marcha de la aplicación de registro y gestión de solicitudes e integración de la historia clínica, referida por el propio Servicio Andaluz de Salud. En este sentido, la informatización de las historias clínicas debe facilitar el ejercicio efectivo de los derechos de los pacientes de acceso de estos a su información clínica.

Por ello, se **recomendó** al Servicio Andaluz de Salud adoptar las medidas precisas para el tratamiento de los soportes de las historias clínicas y la puesta en marcha de los procesos necesarios para garantizar el derecho de acceso de los pacientes a las mismas en el tiempo y forma previstos por la ley. Esta resolución ha sido aceptada y supone la adopción de medidas para la agilización, con carácter general, del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso de los interesados a los datos de sus historias clínicas (15010250).

Tratamiento no consentido de datos personales

Constituyen una denuncia frecuente y repetida los supuestos en los que la colocación de los carteles de aviso de videovigilancia se produce de forma que el ciudadano los ve

cuando ya ha pasado por la cámara y ya se ha producido el tratamiento no consentido de sus datos.

En estos casos, ha interesado al Defensor del Pueblo si el tratamiento de las imágenes en la actividad de videovigilancia por razones de seguridad debe contar con el consentimiento informado de los afectados, y si se respeta la finalidad de los carteles de aviso de zona videovigilada de proporcionar la información señalada en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, o suponen una infracción leve de las tipificadas en el artículo 44.2.d) de la misma ley.

La **Agencia Española de Protección de Datos** explicó que el deber de información de la actividad de videovigilancia mediante avisos no puede asociarse al consentimiento del afectado por la captación de su imagen, sino a la ponderación entre el interés legítimo del responsable de la actividad y los intereses y derechos del afectado.

El artículo 6.2 de la de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal exceptúa de la necesidad del consentimiento el tratamiento de datos cuando sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado. En esa misma línea se pronuncia el artículo 7 de la Directiva 95/46, de 24 de octubre de 1995, relativa a la Protección de Datos Personales, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 24 de noviembre de 2011, ha interpretado que es un precepto de aplicación directa y que no permite que se impongan exigencias adicionales a los dos requisitos acumulativos exigidos.

El mismo criterio ha sostenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 19 de abril de 2013 (asunto C-212/13), y la sentencia de la Audiencia Nacional, de 30 de diciembre de 2015, sobre la captación o recogida de imágenes de personas y vehículos a través de cámaras de vigilancia.

Por tanto, la legitimación para la videovigilancia no se encuentra en el consentimiento de los afectados (que no es preciso para estos tratamientos al ser otra la base legal de los mismos), sino en el interés legítimo del responsable del tratamiento de los datos, ponderado cada caso para apreciar si prevalece o no sobre los intereses, derechos y libertades fundamentales del afectado.

Esta ponderación, a juicio de la Agencia Española de Protección de Datos, se realiza en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad como delimitador de cuándo puede considerarse prevalente el interés legítimo y señalando los términos en que debe facilitarse la información a los interesados. En concreto, respecto a este deber de información en la actividad de videovigilancia con fines de seguridad y la cuestión de la ubicación de los carteles informativos, la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, se limita a señalar, en su artículo

3.a, que debe colocarse «en las zonas videovigiladas un distintivo informativo ubicado en lugar suficientemente visible [...]».

Lo anterior se complementa con el criterio de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, cuyo artículo 9.1 prevé que el público será informado de manera clara y permanente de la existencia de videocámaras fijas, sin especificar su emplazamiento (15010093).

Ausencia de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia y retraso en la tramitación de denuncias

Se han recibido quejas en relación con el retraso en la tramitación, por la Agencia Española de Protección de Datos, de las denuncias formuladas en el ámbito de la videovigilancia, y también respecto de la ausencia de realización de comprobaciones presenciales que contribuyan a la constatación y acreditación de infracciones. Es el caso de las actuaciones previas iniciadas tras la acumulación de dos denuncias ante esa agencia, de tardía resolución, en la que se acordó el archivo de las actuaciones.

La Agencia Española de Protección de Datos ha explicado la evolución creciente de la carga de trabajo experimentada por la agencia, que en el período 2008-15 ha supuesto un aumento del 250 % en el número de denuncias y tutelas promovidas por los ciudadanos, con el consiguiente incremento de sus actuaciones investigadoras y de resoluciones.

Ello está suponiendo un reto que está abordando mediante el uso intensivo de herramientas informáticas y de tecnologías de la información, la simplificación de los procesos internos de gestión y un alto grado de compromiso y dedicación del personal de la agencia, cuya plantilla no se ha modificado desde el año 2008.

El Defensor del Pueblo resolvió tomar nota de las causas alegadas para justificar la ausencia de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia y los retrasos observados en la tramitación de estos expedientes, así como de las medidas cuya implantación está prevista para hacer frente a tales disfunciones.

Las conclusiones a las que llegaba la Agencia Española de Protección de Datos respecto de estas medidas aluden concretamente a que la realización de comprobaciones presenciales en el ámbito de la videovigilancia, dado su incremento cuantitativo y su dispersión geográfica, no puede abordarse con los recursos humanos disponibles por lo que ha solicitado una ampliación selectiva de los recursos de la Subdirección General de Inspección.

Se indicaba que las posibilidades de actuación de la agencia están condicionadas por la aportación de evidencias indiciarias que posibiliten el ejercicio de sus competencias. La obtención de estas evidencias puede presentar importantes dificultades prácticas para los servicios de inspección de la agencia sin la colaboración inicial de los reclamantes. La agencia ha iniciado, además, una revisión de sus procedimientos internos que permita dar una respuesta más inmediata a las reclamaciones de los ciudadanos y ha puesto en marcha una unidad de admisión a trámite de denuncias que, en un breve plazo, informará a los ciudadanos sobre las evidencias que deben aportar, facilitando una información práctica sobre cómo obtenerlas (15014511 y 15011925).

3.4 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

A la entrada en vigor, el 1 de julio de 2015, de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, esta institución formuló a la **Secretaría de Estado de Seguridad, al Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya, al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y al Departamento de Presidencia Justicia e Interior de la Comunidad Foral de Navarra** varias **Recomendaciones** relativas a la aplicación del régimen sancionador previsto en dicha norma.

Dichas **Recomendaciones** se formularon, entre otros extremos, a propósito de la interpretación y aplicación de las siguientes infracciones:

- las infracciones leves tipificadas en el artículo 37.1 y 37.3, con la finalidad de garantizar que se interpretarán y aplicarán del modo más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales de reunión y manifestación;
- la infracción grave tipificada en el artículo 36.23, con la finalidad de garantizar que se interpretará y aplicará del modo más favorable a la plena efectividad de la libertad de expresión.

Transcurrido un año desde su entrada en vigor, esta institución solicitó a las distintas delegaciones de gobierno datos sobre la aplicación del régimen sancionador previsto en dicha norma.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas**, en coordinación con el **Ministerio del Interior**, ha remitido los datos que se habían solicitado a las distintas delegaciones de gobierno y, tras su análisis, esta institución ha solicitado una ampliación de los mismos. La información que se ha solicitado tiene como finalidad valorar la aplicación del régimen sancionador de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en la medida que afecta a los derechos

fundamentales de reunión y manifestación y a la libertad de expresión (16007670 a 16007685).

3.4.1 Sanciones que afectan al derecho de reunión

La Subdelegación del Gobierno en Zaragoza sancionó a una ciudadana que había participado en una concentración legalmente convocada por la plataforma solidaria «Actur y Parque Goya» por una infracción tipificada en el artículo 23.h) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, la provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana.

En dicha concentración, en la que se gritaron consignas por el derecho a una renta vital mínima, por la ampliación de las políticas sociales en Aragón, por la agilización del ingreso aragonés de inserción, por las ayudas para viviendas sociales de alquiler y por la defensa de un sistema de gestión público de los servicios sociales, no se produjo ningún incidente digno de reseñar.

El acta-denuncia formulada por la Comisaría Provincial del Cuerpo Nacional de Policía de Zaragoza se limitaba a establecer como hecho denunciado «provocar al público contra los agentes actuantes para alterar el orden público», lo que no es sino una reproducción casi literal del supuesto de hecho de la norma sancionadora, sin concretar en qué consistió dicha provocación ni la alteración del orden público producida.

En la tramitación del procedimiento sancionador, las pruebas propuestas por la interesada fueron rechazadas al considerar «que las mismas no son relevantes para el procedimiento ya que en nada podrían aportar elementos nuevos o distintos que fueran de utilidad para el esclarecimiento de los hechos».

La presunción de inocencia es un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y exige para poder ser desvirtuada una mínima actividad probatoria. En el caso del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, y en general de aquellos derechos que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social, la presunción de inocencia se revela no solo como garantía procesal, sino también como garantía del ejercicio de un derecho fundamental, por lo que debe resultar indubitablemente probado en cada caso que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucionalmente fijado.

El ejercicio de un derecho constitucional no puede nunca ser objeto de sanción, pero en este caso se sancionó, tras rechazar la prueba propuesta por la interesada, con base únicamente en la denuncia de los agentes policiales, sin analizar si la conducta sancionada se encontraba amparada en el ejercicio del derecho de reunión.

La Administración tendría que haber acreditado que la conducta personal de la sancionada había supuesto una extralimitación en el ejercicio de su derecho constitucional, lo que hubiese exigido probar que con su actuación había originado una alteración del orden público que hubiese puesto en peligro personas o bienes.

Los hechos que se atribuían a la interesada carecían de suficiente respaldo probatorio, pero, aun en el supuesto de que hubiesen sido probados, la aplicación del régimen sancionador no puede prescindir de la circunstancia de que estaba ejerciendo un derecho fundamental. La reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que los límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con carácter restrictivo en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos, siendo exigible una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio.

La resolución sancionadora dictada por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón no hacía ningún juicio de proporcionalidad, ni motivaba la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera consideraba la posibilidad de que se hubiese producido una limitación o afectación de un derecho fundamental.

La **Sugerencia** que se formuló a la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón** para que revocase la resolución sancionadora no fue aceptada. Dicha Administración alegó que el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, que otra ciudadana que había participado en la concentración fue condenada como autora de una falta contra el orden público, aunque lo fuera por unos hechos en los que no había tenido ninguna intervención la promotora de la queja, y que la prueba solicitada era de difícil o imposible realización, a pesar de que en el expediente sancionador se rechazaba la prueba propuesta por la interesada alegando un motivo distinto.

La referencia que realiza el informe de la Delegación del Gobierno a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites de los derechos fundamentales omitía que la dimensión objetiva de los mismos y su carácter de elementos esenciales del ordenamiento jurídico imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido, impidiendo reacciones que tengan un efecto disuasor o desalentador de su ejercicio.

También se omitía que la limitación debe ser la mínima imprescindible y que, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad, al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de los derechos fundamentales. Las resoluciones que aplican los referidos límites deben tener una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y la constitucionalidad de la medida aplicada.

Por ello se ha solicitado a dicha Delegación del Gobierno un nuevo informe en el que se pronuncie expresamente sobre dichas cuestiones (13028124).

En otro caso, la Dirección General de la Policía ha considerado que la identificación de cinco ciudadanos que participaban en una concentración se enmarcaba en el ejercicio de la función preventiva que corresponde a los funcionarios policiales, al considerar la eventual necesidad de denunciar cualquier infracción administrativa o penal.

Las personas identificadas, según informa dicha dirección general, portaban pancartas, vestían de modo homogéneo y, de su proceder, se desprendía que podían ser los organizadores o promotores de la concentración.

Las identificaciones se realizaron al amparo de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, al objeto de proponer para sanción la convocatoria de una concentración sin remitir la debida comunicación a la Subdelegación del Gobierno, si bien, teniendo en cuenta el posterior desarrollo de los hechos, la conducta de los identificados y la ausencia de enfrentamientos verbales o de otra naturaleza, los funcionarios policiales consideraron que no había motivos para formular ninguna denuncia.

En el artículo 23.c) de la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, se considera infracción grave la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores.

A los efectos de esta última norma, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas con finalidad determinada y, en este caso, según la información proporcionada por la propia Administración, la concentración estaba integrada por un grupo de aproximadamente 12 personas, por lo que no procedía la identificación de los presuntos organizadores o promotores de la concentración al objeto de incoarles el correspondiente procedimiento sancionador.

Ha de insistirse en la doctrina constitucional según la cual la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y su carácter de elementos esenciales del ordenamiento jurídico imponen a los poderes públicos la obligación de tener presente su contenido impidiendo reacciones que tengan un efecto disuasor o desalentador de su ejercicio. Además, los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1996, de 13 de marzo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben ejercer su

función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y actuar, en cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad.

Por todo ello, se ha sugerido a la **Dirección General de la Policía** que ponga en conocimiento de los funcionarios policiales que procedieron a la identificación de los participantes en la concentración que deben ajustar en todo momento su actuación a los principios básicos recogidos en dicha norma. Dicha Sugerencia ha sido aceptada (15008595).

3.4.2 Sanciones que afectan a la libertad de información

La Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI), se dirigió a esta institución para manifestar su preocupación por los procedimientos sancionadores incoados, en aplicación de la Ley de protección de la seguridad ciudadana, a periodistas que estaban realizando labores informativas.

Una periodista de los servicios informativos de Catalunya Ràdio fue denunciada por desobediencia a los agentes de la autoridad, por su actuación profesional el 10 de febrero de 2016 en las inmediaciones de la Audiencia Nacional. En este caso se está a la espera de que la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** informe de la resolución definitiva que se adopte en el procedimiento sancionador incoado.

Un reportero gráfico del Diario de Burgos fue denunciado por resistencia a la autoridad, al negarse a borrar las fotografías que había tomado de un accidente laboral en el que había fallecido un trabajador. En este caso, **la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Castilla y León** informó a esta institución de que se había acordado el sobreseimiento y archivo sin sanción del expediente, al considerar que se encontraba ejerciendo su derecho de libertad de prensa e información.

Un periodista de la revista Argia fue sancionado por la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco** por publicar en su cuenta de Twitter fotos de una detención que había tenido lugar el 3 de marzo de 2016, al entender que se trataba de un uso no autorizado de imágenes de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los términos previstos en el artículo 36.23 de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La resolución sancionadora no hacía ningún juicio de proporcionalidad, ni motivaba la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera consideraba que pudiese existir una limitación o afectación de un derecho fundamental, por lo que se sugirió su revocación, dado que la aplicación del régimen sancionador de la Ley de

Protección de la Seguridad Ciudadana no puede prescindir de la circunstancia de que los ciudadanos a los que se imputa una infracción estén ejerciendo un derecho fundamental.

La limitación de los derechos fundamentales debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad, al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de los mismos, lo que exige que las resoluciones que apliquen los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y la constitucionalidad de la medida aplicada. La falta o insuficiencia de la motivación pueden llevar a la vulneración del derecho sustantivo afectado.

La **Sugerencia** formulada a la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco** para que revocase la resolución sancionadora no ha sido aceptada, alegando que no corresponde a la Administración pública motivar la constitucionalidad de las sanciones legalmente previstas, ante hechos tipificados por las leyes, sino proceder a su aplicación (16007085).

3.5 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.5.1 Detenidos

Libros de registro y custodia de detenidos

La Instrucción 12/2009, de la Secretaría de Estado de Seguridad, regula el establecimiento, en las dependencias de las unidades del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en las que puedan producirse detenciones, de un «Libro-custodia de detenidos» que permita conocer las incidencias producidas entre la detención de un ciudadano y su puesta a disposición judicial o en libertad, todo ello con la finalidad principal de garantizar los derechos del detenido y facilitar el control posterior de la actuación policial.

El formulario de la ficha-custodia no prevé la posibilidad de que un detenido no sea presentado en las dependencias policiales de manera inmediata, de lo que se deriva que en algunos casos no quedan documentadas la cadena de custodia e incidencias que se hubiesen producido durante el tiempo transcurrido desde la detención hasta la presentación en las dependencias policiales.

Se ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Seguridad** que modifique la Instrucción 12/2009 y el formulario «ficha-custodia de detenidos» para garantizar que quede constancia de la cadena de custodia y las incidencias que hayan tenido lugar antes de la presentación del detenido en las dependencias policiales.

Se dio el caso de una detención realizada por funcionarios de la Comisaría de Distrito Centro de Madrid, en el que no resultó posible, a pesar de los reiterados informes

y aclaraciones solicitados, conocer las incidencias producidas desde la detención hasta su puesta a disposición judicial.

Consta que una ciudadana fue detenida a las 23.30 horas, pero a partir de ese momento y hasta las 5.30 horas la ficha-custodia solo refleja que dos funcionarios iniciaron la cadena de custodia en la dependencia policial a las 1.30 horas, lo cual, como se reconoce en uno de los informes de la Comisaría de Distrito Centro, no era cierto, ya que la detenida ingresó en las dependencias policiales a las 17.50 horas, es decir más de 16 horas después.

En dicho informe se señala que la 1.30 es la hora de inicio de las labores de custodia desde que la detenida sale del centro de atención primaria a la que había sido conducida tras su detención, no la del inicio de la cadena de custodia en las dependencias policiales, como se hace constar en la ficha custodia de la detenida.

Dicha contradicción se explica alegando que el primer campo del formulario del libro de registro de custodia de detenidos es «inicio de la cadena de custodia en la dependencia policial» y modificar lo impreso en el formulario «está tajantemente contraindicado».

En el mismo informe de la Comisaría de Distrito Centro se señala que la anotación que consta en el anverso de la ficha-custodia de la detenida, en la que figura las 4.45 como «hora de entrada», no se refiere a la hora de entrada en las dependencias policiales sino al «momento horario en el que, por parte del instructor de las diligencias, se acuerda la continuación de la detención de la presentada en comparecencia, una vez se han cumplimentado sus derechos, si para ello ha habido ocasión».

En ninguno de los informes remitidos a esta institución se explica el hecho de que la primera anotación referida al Hospital Universitario La Paz que consta en la ficha-custodia de la detenida señala las 5.30 horas, a pesar de que la detenida ingresó en dicho centro hospitalario a las 2.03 horas.

Los criterios recogidos en los informes de la Comisaría de Distrito Centro de Madrid relativos a la cumplimentación del libro de registro y custodia de detenidos no son los adecuados para conocer las incidencias producidas en el período transcurrido entre la detención de un ciudadano y su puesta a disposición judicial o en libertad y no se ajustan a lo dispuesto en la Instrucción 12/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Se ha formulado una **Sugerencia** para que los responsables policiales de dicha comisaría adopten las medidas oportunas para que los funcionarios adscritos a la misma reflejen en la ficha-custodia de detenidos la información completa de la cadena de custodia y cualquier incidencia que se haya producido tanto en la detención como durante el traslado del detenido.

La **Recomendación** no ha sido aceptada, al considerar la **Secretaría de Estado de Seguridad** que no resulta necesario, dado que del análisis conjunto de las Disposiciones segunda, sexta y séptima de la Instrucción 12/2009 cabe deducir que la obligación de hacer constar en la «ficha-custodia de detenidos» todas las incidencias de la detención, incluso anteriores a la presentación del detenido en comisaría, ya existe. En consonancia, sí se ha aceptado la Sugerencia y se ha materializado en la comisaría concernida (13030531).

Puesta a disposición judicial de detenidos

Los detenidos por la Policía Nacional en la ciudad de Ceuta no pasan a disposición judicial una vez que se han practicado todas las diligencias integrantes del atestado, sino que permanecen en los calabozos de la comisaría a la espera de que a primera hora de la mañana sean conducidos a los juzgados.

Según la Orden de servicio número 158/15 de la Jefatura Superior de Policía de Ceuta, los detenidos serán puestos a disposición judicial en jornada de mañana de lunes a sábado, no pasando a disposición judicial ni por las tardes ni los domingos y días festivos, salvo que les cumpla el plazo de detención o por decisión directa del juez de instrucción.

El artículo 17.2 de la Constitución, dispone que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos.

La doctrina del Tribunal Constitucional somete la detención de cualquier ciudadano al criterio de la necesidad estricta y, además, al criterio del lapso temporal más breve posible, en consonancia con lo dispuesto en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que el detenido sea conducido sin dilación ante la autoridad judicial.

Se ha recomendado modificar el procedimiento seguido por las diferentes unidades de la Policía Nacional de Ceuta para poner a los detenidos a disposición de la autoridad judicial, de manera que la detención no dure más del tiempo estrictamente necesario para practicar las diligencias integrantes del atestado policial.

La Jefatura Superior de Policía de Ceuta ha dictado la Orden de servicio 79/16, ampliatoria de la 158/15, según la cual los domingos y días de fiesta en los que no se prevean traslados ordinarios el jefe de la Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano pondrá en conocimiento telefónico del juez de guardia los motivos de la detención y los datos de filiación de quienes han de pasar a disposición judicial, con el fin de que la

autoridad judicial pueda resolver lo mas procedente, quedando la comunicación telefónica registrada en el libro oficial de telefonemas para mayor garantía (16000088).

Calabozos

El sistema jurídico vigente, garantiza los derechos de las personas detenidas, tanto en los artículos 490 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, como en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana y más en concreto en el apartado undécimo de la Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

Las celdas de los calabozos de los juzgados de Llíria (Valencia) no disponen de banco de obra y la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana** informa que se facilita a los detenidos una silla para sentarse, cuando lo solicitan.

A juicio de esta institución, para que expresamente queden salvaguardados los derechos de las personas detenidas, resulta imprescindible que en los calabozos se disponga de un lugar donde puedan sentarse mientras permanezcan en dichas dependencias.

Se ha sugerido a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana que adopte las medidas que legalmente procedan para la instalación en los calabozos de los juzgados de Llíria de bancos fijos, u otros tipos de asientos con las debidas garantías de seguridad, salvaguardando los legítimos derechos de las personas detenidas.

Dicha **Sugerencia** ha sido aceptada y se han dado las instrucciones pertinentes al Servicio de Infraestructuras y Supervisión de Proyectos para su cumplimiento (15013503-01).

3.5.2 Malos tratos

Esta institución inició una actuación de oficio al tener conocimiento de la contratación por el **Ayuntamiento de Pollença** (Illes Balears) de un funcionario policial en situación de excedencia del Ayuntamiento de Palma, que con anterioridad había sido condenado por la Audiencia Provincial de Palma como autor de un delito contra la integridad, con la pena accesoria común de inhabilitación especial para el desempeño del cargo de funcionario en este último ayuntamiento por tiempo de tres años.

Se solicitó informe al ayuntamiento responsable de la citada contratación. En el informe que remite la Administración local se comunica que el funcionario en cuestión ha renunciado a su puesto de trabajo como funcionario interino (16009831).

La agresión a un ciudadano de nacionalidad marroquí y solicitante de protección internacional, en la ciudad de Ceuta, ha sido objeto de petición de informe recientemente a la **Dirección General de la Policía**. Según manifestaba este ciudadano, fue abordado por varios agentes de la Policía Nacional, uno de los cuales le propinó tres bofetadas en la cara, le agarró de la chaqueta y le conminó a irse de la zona de ocio nocturno por la cual deambulaba. La actuación sigue abierta (16014486).

En otra actuación llevada a cabo en esta materia se denunciaba la aparente agresión llevada a cabo por un funcionario de la Policía Nacional del control de pasaportes de la Terminal 4, Satélite del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, con una mujer embarazada quien denunció haber sido empujada y tirada al suelo por el citado funcionario.

La **Dirección General de la Policía** informó haber investigado los hechos denunciados por la propia afectada, así como haber visionado las cámaras de videovigilancia de la citada terminal, de las que no parecía desprenderse que la caída se hubiera producido como consecuencia de ningún empujón, lo que fue igualmente refrendado por la declaración de otros funcionarios policiales allí presentes. Si bien se encontraba en trámite un juicio por delitos leves tras la denuncia formulada por la afectada, hasta la fecha no había ningún agente investigado por los hechos denunciados (16012272).

3.5.3 Trato incorrecto

El trato irregular, incorrecto o degradante que no se incardina dentro de los malos tratos es objeto de atención frecuente por parte del Defensor del Pueblo, al ser este tipo de quejas una de las más reiteradas frente a la actuación diaria de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Una de las situaciones que se mencionan tiene que ver con la atención dispensada en las oficinas de denuncias y atención al ciudadano, así como en las de expedición del Documento Nacional de Identidad y pasaporte del Cuerpo Nacional de Policía, por la aglomeración de ciudadanos que en ellas se congrega, que exige de manera especial extremar la corrección en el trato que se dispensa a los ciudadanos.

Un ejemplo es la situación puesta de manifiesto en la actuación llevada a cabo tras la denuncia de un supuesto trato denigrante por parte de un agente de la Policía Nacional de la comisaría de Policía Nacional del Distrito del Barrio del Carmen de

Murcia, quien al comunicar a un familiar el fallecimiento de una persona, aquel sufrió un fuerte ataque de ansiedad, a consecuencia del cual cayó al suelo, tirándose del cabello y llorando.

Al advertir dicha situación, según manifestaba la denunciante, un agente de la Policía Nacional, cogió de un pie a la persona en cuestión, empezó a arrastrarla hacia la calle y le dispensó un trato degradante e inhumano. Se solicitó información sobre los hechos a la **Dirección General de la Policía** que manifestó que se instruyó la información reservada 2/2016, que concluyó con el archivo de las actuaciones por entender que no había constancia fehaciente de que el agente denunciado hubiera arrastrado a la afectada sujetándola de una pierna y que, en el caso de que se estimara impropia la forma en que el policía se dirigió a la ciudadana, «estaríamos dentro de una falta leve que se consideraría ya prescrita».

Teniendo en cuenta la referida información, se ha solicitado copia de la información reservada así como de otros extremos que no quedaron debidamente aclarados, con el fin de obtener más elementos y base racional que permitan comprobar la posible existencia de responsabilidades disciplinarias del agente en cuestión (16002168).

En otro supuesto, se ha cuestionado la falta de actuación de los agentes de la Policía Municipal de Madrid ante el maltrato sufrido por unas mujeres de etnia roma que habitualmente viven de la mendicidad, quienes en marzo de 2016, en la Plaza Mayor de Madrid, fueron vejadas por aficionados de un equipo europeo de fútbol.

Durante el desarrollo de los mencionados hechos, se encontraban en la plaza varios funcionarios de la Policía municipal, que limitaron su actuación a obligar a las víctimas del trato degradante a marcharse del lugar. El **Ayuntamiento de Madrid** mantiene abierto un expediente informativo en el que se ha tomado declaración a los agentes que se encontraban en el lugar el día de los hechos, estando en la actualidad a la espera de su resolución (16002959).

Con ocasión de una solicitud de identificación realizada por la Policía Nacional a un ciudadano que no iba debidamente identificado, los agentes que le condujeron a la comisaría de la calle Chulilla en Valencia, según manifiesta el interesado, le trataron de forma despectiva y al llegar a las dependencias policiales, una funcionaria le faltó el respeto, por lo que el interesado le solicitó que se identificase. La funcionaria se negó y, a continuación, le amenazó con denunciarle por una infracción administrativa.

La **Dirección General de la Policía** comunicó que el trato dispensado en las dependencias policiales fue correcto en todo momento y que no se le negó el acceso al libro de quejas y sugerencias, así como que, una vez practicada la diligencia de

identificación, tuvo una entrevista personal con el secretario de dicha comisaría (16000533).

Otro supuesto de un trato incorrecto es el que se planteaba en la queja formulada por la madre de una menor que fue detenida por la Policía Nacional en un establecimiento comercial en Valencia, después de haber intentado sustraer varios artículos de cosmética de dicha tienda. Según afirmaba, fue el vigilante de seguridad el que instó a la menor a que avisara a sus padres, y no la Policía; uno de los agentes trató a la menor de forma incorrecta, recriminándole su acción. Cuando su madre se personó en el establecimiento, la Policía le hizo firmar un documento, del que no se le entregó copia. La queja sigue en tramitación (16012840).

La comparecencia a declarar en las Oficinas de Denuncias y Atención al Ciudadano suele dar lugar a situaciones que motivan la presentación de quejas, en razón al supuesto trato irregular que se les dispensa a los comparecientes por los funcionarios policiales. Aun cuando en muchas ocasiones no se puede constatar la existencia de la irregularidad denunciada, dado que se trata de situaciones fugaces, en las que no existen testimonios de otras personas ni otros medios que permitan constatar lo manifestado por el ciudadano, ello no impide atender de manera adecuada este tipo de quejas, solicitando la debida explicación a los organismos competentes en aras a conseguir despejar las dudas que puedan pesar sobre la actuación policial.

Así, es el caso relativo a la Comisaría de Distrito de Salamanca (Madrid), en la que se citó telefónicamente a un ciudadano para solicitarle que acudiese a declarar al día siguiente en relación con unas denuncias que se habían formulado contra su persona.

Al margen de la falta de formalidad de la citación, que se realizó por teléfono, en vez de por escrito, tema este que ya ha sido objeto de tratamiento en anteriores informes anuales, en este supuesto se ponía de relieve el hecho de que el agente instructor de las diligencias alegó su amistad con la persona denunciante, lo que sin duda pone de manifiesto cuando menos una actuación inadecuada en este tipo de procedimiento. Ante tal situación, el interesado formuló un escrito de queja en la propia comisaría estando en la actualidad en tramitación la presente actuación por el Defensor del Pueblo para conocer otros detalles adicionales relativos a las denuncias formuladas y a la forma de realizar las citaciones para comparecer en dependencias policiales (16005159).

3.5.4 Distintivo de identificación policial

La resolución de la **Dirección General de la Policía,** de 19 de abril de 2013, acogió la **Recomendación** formulada por esta institución el 22 de junio de 2012, en relación con la identificación de los funcionarios de las Unidades de Intervención Policial cuando portan

chalecos antitrauma, y acordó que en dichas situaciones se utilizase un número de identificación de alta visibilidad.

Sin embargo, **la Secretaría de Estado de Seguridad** no aceptó la **Recomendación,** formulada el 28 de diciembre de 2012, de que se aumentase el tamaño del distintivo de identificación personal, regulado en la Instrucción 13/2007, alegando que dicha medida no resolvería los inconvenientes de su visualización en determinadas situaciones.

Teniendo en cuenta la dificultad para identificar a los funcionarios policiales, aun cuando lleven en sus prendas de uniformidad el distintivo de identificación personal, esta institución ha insistido en la necesidad de aumentar su tamaño.

La Secretaría de Estado de Seguridad ha señalado en sus informes que, en su momento, se realizaron las «previsiones oportunas» para garantizar que las medidas y configuración tipográfica del distintivo fuesen las adecuadas para su visualización, y que los responsables del vestuario oficial diseñaron y presentaron al entonces director adjunto operativo tres modelos de identificación personal para su inclusión en el uniforme policial. Según se señala, «tras unas pequeñas pruebas entre los asistentes a una reunión» se decidió el modelo actual, pero de dicha reunión no se levantó acta ni se redactó ningún documento en el que se hiciesen constar los participantes, las pruebas realizadas y la decisión adoptada.

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad la realización de pruebas para determinar objetivamente el tamaño mínimo y las características que debería tener el número de identificación personal para que pueda ser leído sin dificultad por los ciudadanos.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad hace referencia a las pruebas realizadas para determinar el tamaño y resto de características objetivas que debe reunir el número de identificación de alta visibilidad de las Unidades de Intervención Policial, pero omite toda referencia a las pruebas para determinar el tamaño del número de identificación personal regulado en la Instrucción 13/2007, por lo que se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Seguridad que se pronuncie al respecto.

También se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que extendiese el uso del número de identificación de alta visibilidad a todas las actuaciones de las Unidades de Intervención Policial, aun en el caso de que no utilicen chaleco antitrauma. Dicha **Recomendación** ha sido rechazada alegando que en estos casos la identificación del funcionario policial queda perfectamente determinada mediante el número de identificación personal regulado en la Instrucción 13/2007 (11018475).

3.5.5 Fase de juicio crítico de las actuaciones policiales en concentraciones o manifestaciones de riesgo

Esta institución formuló en el año 2014 una **Recomendación** a la **Dirección General de la Policía** para que se estableciesen los mecanismos de información oportunos que permitiesen analizar y valorar las actuaciones policiales en todos aquellos casos en los que había sido necesario recurrir al uso de la fuerza, con la finalidad de mejorar los procedimientos de trabajo y evitar la reiteración de consecuencias no deseadas para las personas o los bienes.

Dando contestación a dicha **Recomendación**, la Dirección General de la Policía informó de que en las concentraciones o movilizaciones en las que se prevé que puedan darse situaciones de riesgo para la seguridad ciudadana, tras el levantamiento del operativo de seguridad correspondiente, se abre una fase de juicio crítico en la que se analizan las actuaciones practicadas y las posibles consecuencias no deseadas que de las mismas hayan podido desencadenarse para evitar su reproducción en situaciones futuras.

Con ocasión de una manifestación que tuvo lugar el 11 de marzo de 2014 en Santiago de Compostela, esta institución solicitó la remisión de copias de la documentación que reflejase la fase de juicio crítico.

La Dirección General de la Policía informó inicialmente de que no se podía facilitar documentación de la fase de juicio crítico posterior a una actuación policial porque esta etapa de valoración no debe entenderse como un acto formal que tenga siempre reflejo documental, sino como una simple reunión de intercambio de puntos de vista para analizar los aspectos positivos y negativos del desempeño realizado.

En los posteriores informes remitidos por dicho centro directivo se manifiesta lo siguiente:

- El hecho de no levantar acta de las reuniones en las que tenga lugar la autoevaluación o juicio crítico de las actuaciones no significa que las mismas sean estériles a tales efectos.
- La fase crítica de un servicio policial no se encuentra protocolarizada, sino que se trata de una reunión completamente informal de la que no se levanta acta, por lo que no existe ningún documento donde se hagan constar ni las personas que participan en la reunión, ni los asuntos tratados, ni las conclusiones alcanzadas.
- Si del análisis de una situación determinada se extrajera alguna conclusión que por su importancia se considera que debiera extrapolarse al resto de

las unidades, se comunica a los superiores jerárquicos correspondientes para la adopción de las medidas que se consideren oportunas.

- Se desconoce el número de veces que en los años 2014 y 2015 se desarrolló la fase de juicio crítico posterior a una actuación policial, al no existir constancia documental ni registro informatizado de este tipo de procedimientos.
- No existe una normativa interna específica para la fase de juicio crítico posterior a los dispositivos policiales porque esta fase se entiende como un proceso abierto a diferentes actuaciones y una herramienta de mejora continua cuyo uso habitual y generalizado por los responsables policiales se desarrolla sin necesidad de ajustarlo a un marco normativo.

A juicio de esta institución, si no se levantan actas de las reuniones ni se documenta su contenido, no resulta posible dejar constancia y transmitir a los responsables de las distintas unidades policiales las valoraciones que se realizan y las conclusiones que se alcanzan para la mejora en el desempeño de futuras actuaciones policiales.

Se han formulado a la Dirección General de la Policía las siguientes **Recomendaciones**:

1. Documentar mediante actas o informes el proceso de autoevaluación o juicio crítico posterior a las actuaciones policiales.
2. Establecer tanto los casos o circunstancias en las que debe ser preceptiva la celebración de la fase de juicio crítico como los responsables policiales que deben participar necesariamente en dicha fase.
3. Dictar instrucciones para que la documentación que refleje la fase de juicio crítico recoja la información con criterios homogéneos que permitan su comparación con otras actuaciones policiales, lo que haría posible alcanzar conclusiones que superen los límites de una única unidad policial (14018767).

3.5.6 Régimen disciplinario de la Guardia Civil

En la tramitación de un procedimiento por una supuesta infracción tipificada en la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, los funcionarios de la Guardia Civil denunciantes no indicaron que previamente existía una relación conflictiva de vecindad entre los denunciados y uno de los agentes, lo que había dado lugar a varios incidentes y a la celebración de, al menos, dos juicios de faltas.

Esta institución formuló a la **Dirección General de la Guardia Civil** una **Sugerencia** para que se iniciaran los correspondientes procedimientos disciplinarios contra los agentes denunciantes. La **Sugerencia** fue aceptada, aunque únicamente se ordenó la instrucción de una información reservada y no se acordó la iniciación de ningún procedimiento disciplinario al considerar que no había quedado acreditada la existencia de falta disciplinaria alguna que desvirtuase el «principio de inocencia».

El instructor del expediente invocó la presunción de inocencia de los funcionarios denunciados y consideró que no había quedado acreditada la existencia de falta disciplinaria alguna por ausencia de pruebas, sin considerar que, en tanto que instructor, le hubiese correspondido impulsar la realización de la actividad probatoria necesaria para el esclarecimiento de los hechos.

Desde la presentación de la denuncia hasta la incoación de la información reservada, que se inició tras la **Sugerencia** formulada por esta institución, habían transcurrido dos años, durante los cuales la denuncia había sido tramitada siguiendo el procedimiento previsto en la Instrucción 7/2007, de 28 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, para las quejas y sugerencias.

En este caso, el interesado había hecho constar en el formulario de quejas y sugerencias del Puesto de la Guardia Civil de San Ildefonso (Segovia), una denuncia por abuso de autoridad. Por tanto, su queja no se refería a una simple desatención o anomalía en la actuación policial ni se limitaba a expresar su insatisfacción con la calidad del servicio prestado, sino que denunciaba una conducta tipificada en la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Si las denuncias por infracciones disciplinarias, con independencia de la calificación que los ciudadanos den a sus escritos, se tramitan como quejas por el mal funcionamiento de los servicios, se está confundiendo el sentido y la finalidad de las normas dirigidas a la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y el de las normas que regulan la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen incurrido en infracciones debidamente tipificadas.

En el informe del Servicio de Régimen Disciplinario de la Dirección General de la Guardia Civil se señala que en el año 2015 se han tramitado 20 informaciones reservadas y 1.517 expedientes disciplinarios, pero solo se ha tramitado un expediente disciplinario tras la denuncia de un ciudadano.

Por ello se formularon dos **Recomendaciones** a la **Dirección General de la Guardia Civil.** En primer lugar, se recomendó que dictara las instrucciones oportunas para que se proceda a la incoación de procedimientos sancionadores o a la apertura de informaciones reservadas cuando un ciudadano denuncie una conducta policial

susceptible de ser sancionada disciplinariamente, aun en el supuesto de que se refleje dicha denuncia en el libro de quejas y sugerencias.

Asimismo, se recomendó que regulara el procedimiento a seguir en las informaciones reservadas para garantizar que se investiguen todas las denuncias formuladas por los ciudadanos, se siga el mismo procedimiento en las distintas comandancias de la Guardia Civil y se respeten los principios inspiradores del procedimiento sancionador.

En su contestación, la Dirección General de la Guardia Civil indica, en los procedimientos de actuación en relación con las quejas, denuncias o escritos de los ciudadanos por las actuaciones de los componentes de la Guardia Civil, que se lleven a cabo las actuaciones aclaratorias e investigadoras pertinentes. También se especifican las actuaciones investigadoras efectuadas en relación con la queja del compareciente, a quien se dio audiencia el 15 de abril de 2015. Asimismo, se adjunta informe del general asesor jurídico de la Guardia Civil, con fundamento en el cual se concluye la imposibilidad legal de atender las **Recomendaciones**. Concluye el escrito «reiterando, no obstante que, dado que la imagen del Benemérito Instituto es uno de los bienes jurídicos más preciados hasta el punto de estar disciplinariamente contemplada su afectación, cualquier queja, denuncia o escrito que se haga llegar por parte de cualquier ciudadano a la Guardia Civil es objeto de investigación, seguimiento, control y, en su caso, de existir, depuración de posibles responsabilidades, sean disciplinarias o penales» (14011394).

En los antecedentes de hecho del acuerdo de incoación de un expediente disciplinario y en la resolución que puso fin al procedimiento se omitieron las manifestaciones amenazantes e impropias que había realizado en las redes sociales un agente de la Guardia Civil.

En el informe del coronel jefe accidental de la zona de Extremadura se señalaba que, tanto en la orden de proceder como en la resolución del expediente, deben de constar solamente una reseña de los hechos, sin que sea necesario plasmar completamente todos ellos.

La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, establece en su artículo 39, que el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador expresará los hechos que lo motivan. El artículo 47 dispone que la resolución que ponga fin al procedimiento deberá ser motivada y fundada únicamente en los hechos que sirvieron de base al acuerdo de inicio o, en su caso, al pliego de cargos, y que fijará con claridad los hechos constitutivos de la infracción.

El artículo 59 de la misma norma dispone que el instructor, cuando considere concluso el expediente, formulará propuesta de resolución en la que fijará con precisión los hechos.

Ninguna disposición de la citada ley ampara el criterio según el cual, tanto en la orden de proceder como en la resolución del expediente, debe constar solamente una reseña de los hechos, sin que sea necesario plasmar completamente todos ellos.

Se ha recordado a la **Dirección General de la Guardia Civil** que se ejerzan las competencias previstas en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, ateniéndose a lo dispuesto en la misma, lo que exige reflejar con precisión y de forma completa los hechos que han sido probados en la tramitación del procedimiento (13033776).

3.5.7 Régimen disciplinario de la Policía Nacional

La denuncia de un ciudadano que manifestaba haber sido agredido brutalmente por dos agentes de la Policía Nacional fue tramitada por la Comisaría de Móstoles (Madrid) como una queja, siguiendo el procedimiento previsto en la Instrucción 7/2007, de 28 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Según informa la **Dirección General de la Policía**, por los referidos hechos se ha recibido en la citada comisaría un auto judicial en cuya parte dispositiva se decreta la apertura del juicio oral, formulando acusación contra los dos agentes policiales que efectuaron su detención por su presunta participación en tres delitos: un delito de lesiones, un delito de lesiones con agravante de prevalerse del cargo público y un delito de detención ilegal.

Con posterioridad a la apertura del juicio oral, el 1 de julio del 2016, 15 meses después de la denuncia presentada por el interesado, se incoó el Procedimiento Disciplinario número 27/2016, a fin de depurar responsabilidades.

El Comisario Principal de Móstoles, en el informe que dirigió a la Jefatura Superior de Policía de Madrid, no consideró relevante ni la denuncia por agresión ni el hecho de que el denunciante hubiese sido atendido en el hospital debido a las lesiones sufridas con ocasión de su detención; concluyó que la actuación policial había sido adecuada al discurrir de los acontecimientos y no encontró elementos que justificaran la apertura de una actuación disciplinaria.

Como ya se ha indicado a la Dirección General de la Policía en otras ocasiones, se debe proceder a la incoación de un procedimiento sancionador o a la apertura de una información reservada cuando un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente.

Tramitar una denuncia como si se tratara de una queja por el mal funcionamiento de los servicios pone de manifiesto que se está confundiendo el sentido de las normas dirigidas a la mejora de la calidad de la Administración General del Estado con el de las normas que regulan la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen incurrido en infracciones debidamente tipificadas.

La opción de no incoar un procedimiento sancionador ni acordar la práctica de una información reservada no está prevista en la ley, como tampoco está previsto que un procedimiento de esta naturaleza pueda prescindir de la forma escrita.

Cuando se recibe una denuncia por un comportamiento policial, el órgano competente no se puede limitar a recabar los informes de los funcionarios policiales denunciados y, acto seguido, archivar la denuncia sin practicar ninguna prueba adicional, sin dar audiencia al denunciante y sin motivar la decisión adoptada ni documentarla.

Se han formulado a la Dirección General de la Policía las siguientes **Recomendaciones**:

1. Utilizar el procedimiento de la Ley Orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía en los casos en los que un ciudadano denuncie una conducta policial susceptible de ser sancionada disciplinariamente.
2. Prescindir del procedimiento de tramitación de quejas y sugerencias para la mejora de la calidad de la Administración General del Estado cuando lo que se denuncia es una conducta que pudiera ser susceptible de responsabilidad disciplinaria, pues el procedimiento más adecuado es el de la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.
3. Adoptar medidas para que en el procedimiento seguido en las informaciones reservadas se investiguen todas las denuncias formuladas por los ciudadanos, se siga el mismo procedimiento en los distintos órganos competentes para su tramitación y se dé audiencia al ciudadano afectado (15005634).

3.5.8 Captación de la imagen de un funcionario policial

La sentencia del Tribunal Constitucional número 72/2007, de 16 de abril, en su fundamento de derecho 5°, señala que lo previsto en el apartado a) del artículo 8.2 de dicha ley, es de aplicación cuando se trata de actuaciones policiales en un lugar público. En estos casos la publicación de la imagen de un funcionario policial no vulnera su derecho a la propia imagen, al no tratarse de un supuesto que exija el anonimato.

El Tribunal Constitucional considera que no existen razones de seguridad para ocultar el rostro de un funcionario policial por el mero hecho de intervenir en el legítimo ejercicio de sus funciones profesionales.

Salvo supuestos excepcionales, los funcionarios policiales en sus actuaciones no ocultan su identidad. Es más, están obligados a portar en un lugar visible de su uniformidad el número de identificación personal y a identificarse a requerimiento de cualquier ciudadano.

En un caso en el que funcionarios de la Policía Nacional requirieron a dos ciudadanos para que se identificaran, alegando que habían estado usando el teléfono móvil mientras se producía una actuación policial, se recomendó a la **Dirección General de la Policía** que informase a las distintas jefaturas y comisarías de la Policía Nacional, para su difusión entre los funcionarios policiales adscritos a las mismas, de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la captación y, en su caso, publicación de la imagen de un funcionario policial cuando se trata de actuaciones en un lugar público en el ejercicio de sus funciones profesionales.

La **Recomendación** no fue aceptada alegando que podría inducir a confusión a los miembros de la Policía Nacional y que la difusión como doctrina unitaria de un argumento aislado, inferido de uno de los fundamentos de derecho de la Sentencia 72/2007 del Tribunal Constitucional, en desconexión con el resto de la argumentación del pronunciamiento, obligaría a los funcionarios policiales a tomar en consideración un criterio interpretativo, que puede no ser válido en otros supuestos de grabación y utilización de imágenes de agentes policiales en la vía pública, máxime, tras la aparición en el ordenamiento jurídico de la Ley Orgánica 4/2015, de 31 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Se recordó a la Dirección General de la Policía que las sentencias del Tribunal Constitucional están dotadas de fuerza vinculante, como doctrina constitucional, para todos los órganos del Estado y que el efecto vinculante lo producen tanto el fallo como la motivación de las sentencias, por lo que la difusión de la interpretación que da el Tribunal Constitucional a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, no puede inducir a confusión a los miembros de la Policía Nacional sino que, al contrario, facilitaría la correcta interpretación de la norma de conformidad con los preceptos constitucionales.

La reiteración de la mencionada **Recomendación** tampoco fue acogida alegando que la sentencia del Tribunal Constitucional está ampliamente difundida gracias a los cursos que imparte la Escuela Nacional de Policía de Ávila y el Centro de Altos Estudios Policiales (14016645).

Un agente de la Policía Local de Zaragoza, al considerar que un ciudadano estaba captando con su teléfono móvil imágenes de una actuación policial, le recriminó por ello, y, al entender que sus protestas de inocencia eran improcedentes, le denunció por originar desórdenes graves en la vía pública.

Con independencia de que el denunciado afirmase que no estaba haciendo fotografías ni grabando con su teléfono móvil, hay que considerar que dicha actividad no es ilícita por lo que el agente policial no actuó correctamente.

La protesta del interesado y el hecho de que solicitase el número de identificación del agente son también actividades lícitas, que no deberían haber dado lugar a la formulación de ninguna denuncia.

Una vez tramitado el correspondiente expediente sancionador, la resolución de la Delegación del Gobierno consideró que el interesado había originado desórdenes graves en la vía pública y le sancionó por ello, pero, a juicio de esta institución, la resolución sancionadora no respetaba el principio de tipicidad ni el de proporcionalidad, según el cual se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

La **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón** ha aceptado la **Sugerencia** de revocar la resolución sancionadora dictada en dicho procedimiento.

Por su parte, el **Ayuntamiento de Zaragoza** ha sostenido que en estos casos el procedimiento a seguir es identificar a la persona que capta las imágenes, a modo de prevención, e informarle de las responsabilidades en las que podría incurrir por el uso posterior de dichas imágenes, por lo que consideraba que la actuación policial no merecía ningún reproche.

Según lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, vigente en el momento en el que tuvo lugar la actuación policial, la identificación de las personas por parte de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado exige que los agentes se encuentren en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención y que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas sea necesario para el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad.

En la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, vigente en la actualidad, se exige, por una parte, que los agentes se encuentren en cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención delictiva o que se trate de sancionar infracciones penales y administrativas y, por otra, que existan indicios de que los ciudadanos identificados han podido participar en la comisión de una

infracción o se considere necesaria su identificación para prevenir la comisión de un delito.

Asimismo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben observar un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos y en el ejercicio de sus funciones se regirán por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad y, según el Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza, los agentes tratarán al público con la mayor corrección y actuarán con la reflexión, diligencia y prudencia necesarias, sin aventurar juicios ni precipitar decisiones, no dejándose influir por impresiones momentáneas, animosidades ni prejuicios personales.

Se han formulado al Ayuntamiento de Zaragoza los siguientes **Recordatorios de Deberes Legales**:

1. Puede captarse, reproducirse o publicarse la imagen de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública cuando la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.
2. La identificación de las personas por parte de los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad solo procede si concurren los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.
3. Los miembros de la Policía local deberán observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos y en el ejercicio de sus funciones deberán regirse por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad (13027366).

3.5.9 Atención al ciudadano

Una vez determinada la filiación de un ciudadano que falleció en un apartamento en el que se encontraba de forma temporal, los funcionarios de la Guardia Civil que redactaron el atestado no hicieron ninguna llamada de aviso a los familiares, los cuales tuvieron conocimiento del suceso varias semanas después, al personarse en el cuartel de la Guardia Civil de su lugar de residencia.

Se ha recomendado a la **Dirección General de la Guardia Civil** que regule las pautas de actuación de las unidades que tengan conocimiento del fallecimiento de una persona, estableciendo, al igual que ocurre con el Cuerpo Nacional de Policía, el deber inexcusable de comunicación a los familiares de las circunstancias de la muerte de una persona, una vez que se haya procedido a su identificación.

Dicha **Recomendación** ha sido aceptada y la Dirección General de la Guardia Civil ha remitido un informe del general jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa que recoge las medidas a adoptar para su cumplimiento (16002577).

La documentación personal es indispensable para la realización de muchas actividades cotidianas de los ciudadanos que no puede ser sustituida por otro tipo de documento identificativo.

A la vista de las quejas recibidas por la saturación de las citas previas para la renovación del Documento Nacional de Identidad (DNI) en Sevilla y en Madrid, se ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que, con carácter adicional a otras medidas ya puestas en marcha, introduzca los refuerzos necesarios en las oficinas de expedición del DNI que ofrezcan mayores niveles de saturación, para permitir la obtención de la cita previa en un tiempo razonable (16011680, 16011941, 16013411, 16013980, 16014200, 16014602, 16014732, 16014898, 16015280, 16015899).

Dado el desconocimiento de la lengua gallega de los funcionarios destinados en el Cuartel de la Guardia Civil de Gondomar (Pontevedra), no se pudo atender en dicha lengua a un ciudadano que lo requirió, primero telefónicamente y después de forma presencial.

Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a utilizar en sus relaciones con las administraciones públicas la lengua cooficial de la comunidad autónoma, se formuló a la **Dirección General de la Guardia Civil** un **Recordatorio del Deber Legal** de procurar que los puestos de atención al público y de recepción de denuncias en las dependencias de la Guardia Civil de la Comunidad Autónoma de Galicia se desempeñan por funcionarios que conozcan la lengua gallega (15012989).

3.5.10 Consumo de alcohol en la vía pública

En relación con la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Madrid,** el 7 de abril de 2015, para que se notificase en el domicilio de los interesados la iniciación de los procedimientos sancionadores por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, que fue reiterada el 5 de agosto del mismo año, el Ayuntamiento de Madrid ha informado que a los efectos de obtener un procedimiento más garantista, que facilite a los interesados formular alegaciones, aportar pruebas o solicitar la reducción del 40 % de la sanción, los servicios administrativos de Madrid Salud, desde el 1 de enero de 2016, siguen el procedimiento simplificado, previsto para las infracciones leves en el capítulo V del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Comunidad de Madrid.

Esta modificación implica que el acta de consumo de alcohol en la vía pública, que debe entregar la Policía municipal al denunciado en el momento de los hechos, deja de ser la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y que dicho acuerdo, una vez aprobado por el gerente de Madrid Salud, será notificado al interesado en su domicilio por los servicios de Correos.

Respecto a los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2016, se han seguido recibiendo quejas de ciudadanos que manifestaban que habían sido sancionados sin que los agentes de la Policía municipal que procedieron a su identificación les entregaran copia de las actas de inspección, por lo que no habían podido formular alegaciones ni acogerse a la posibilidad de la reducción del importe de la sanción.

Con independencia de la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir los agentes que no entregan copia de las actas de inspección a los ciudadanos denunciados, hay que tener en cuenta que la información que se recoge en las mismas es decisiva para acreditar la comisión de las infracciones que se denuncian, dada la presunción de veracidad que les atribuye la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencia y otros Trastornos Adictivos.

Entre los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentran el de ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, actuar, en cumplimiento de sus funciones, con absoluta imparcialidad, con integridad y dignidad, y observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos.

De la documentación analizada por esta institución, se desprende que la actuación de varios agentes de la Policía municipal podría haber vulnerado los principios básicos que deben regir la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que se ha formulado al Ayuntamiento de Madrid un **Recordatorio del Deber Legal** de poner en conocimiento de dichos agentes que deben ejercer su función con absoluto respeto a los principios básicos que rigen la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (15014337, 15014338, 15014630 y otras).

3.6 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Usurpación de viviendas

Una de las actuaciones destacadas del año 2016 en materia de inseguridad ciudadana es la relativa a la usurpación de viviendas en España.

Comparecen ciudadanos ante esta institución que se ven privados ilegalmente del disfrute de su propiedad privada, así como otros que residen en inmuebles donde dichas ocupaciones se producen, y que se convierten en víctimas indirectas de tal hecho delictivo. Los propietarios y vecinos requieren la intervención de las Fuerzas de Seguridad, quienes, con el actual marco legal, no pueden realizar intervención alguna salvo en casos de flagrante delito.

Estas ocupaciones pueden ser realizadas por mafias o bandas organizadas que, conociendo los resquicios de la ley, ocupan las viviendas, convirtiendo dicha ocupación en un negocio, al exigir dinero a cambio de desalojar la vivienda ocupada ilegalmente.

Ante este tipo de situaciones, el propietario del inmueble ocupado ha de iniciar de inmediato la recuperación posesoria de las vivienda, que culmina, tras un largo procedimiento judicial, en el desalojo de sus ocupantes, con apenas una multa como máximo reproche en algunos casos, que en la mayoría de los supuestos ni siquiera se hace efectiva.

Por ello, recogiendo el sentir de las quejas, se ha solicitado informe a la **Fiscalía General del Estado** con el fin de conocer las estadísticas existentes sobre las diligencias judiciales que actualmente se encuentran en tramitación por este tipo penal, así como conocer las consideraciones que la Fiscalía pueda realizar para mejorar el marco normativo que regula el delito de usurpación de inmuebles del artículo 245 del Código Penal. Por el momento, la Fiscalía General del Estado ha comunicado al Defensor del Pueblo que en 2014 se incoaron 19.336 diligencias previas y 632 diligencias urgentes; en 2015, las diligencias previas subieron sensiblemente, hasta las 22.461; las diligencias urgentes fueron 536.

En segundo lugar, se ha solicitado al **Ministerio del Interior**, que traslade la información sobre el número de denuncias por estos hechos, las actuaciones que llevan a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, e igualmente que comunique a esta institución las consideraciones que se estimen oportunas, atendiendo a la vigente normativa, en relación con las dificultades a las que se enfrentan los responsables policiales para la debida persecución de estas conductas (16012784).

Situaciones concretas de indefensión ciudadana

La comarca de Torrijos, en Toledo, padece desde fechas recientes una situación de inseguridad ciudadana que ha justificado, tras la formulación de una queja, la petición de informe tanto a la **Fiscalía General del Estado**, como a la **Dirección General de la Guardia Civil** y al **Ayuntamiento de Torrijos**.

Los motivos de queja alegados por los interesados son la falta de resolución de los problemas diarios de inseguridad así como la falta de vigilancia policial y de medios materiales y personales en la zona para investigar las conductas delictivas y prevenir la comisión de hechos delictivos. En concreto, se alude a que han sucedido numerosos robos con fuerza en viviendas y comercios, en cementerios e iglesias, agresiones y palizas a personas mayores, venta de droga (fundamentalmente a menores en las puertas de los centros educativos), así como una creciente ocupación de viviendas, sin que se haya reforzado la presencia policial ni la actividad investigadora ante las denuncias y quejas ciudadanas.

Se afirma igualmente que en muchas ocasiones los ciudadanos no se atreven a formular denuncias ante las autoridades por miedo a sufrir represalias de los autores de los delitos (16013886).

Similar situación, si bien referida a los hechos ilícitos cometidos en el ámbito rural que afectan a las explotaciones agrícolas, fue la planteada por agricultores de la zona de Córdoba debido a los robos de aceitunas y otros productos agrícolas, así como los utensilios y aperos de labranza de todo tipo.

Así, en la queja se afirmaba que se producen en esta provincia robos de aceituna que es trasladada a la provincia de Sevilla donde está autorizada la práctica de la rebusca, permitiendo que este producto adquiera una apariencia de legalidad en cuanto a su origen. Estos hechos, que no eran nuevos en esta campaña agrícola, se suceden, y a lo sustraído, hay que sumar los daños en las instalaciones, principalmente en los automatismos de riego.

La queja se admitió ante la **Dirección General de la Guardia Civil,** que informó sobre las medidas que se estaban impulsando y realizando desde hace varios años en la prestación de servicios que promuevan la sensación de seguridad en el medio rural.

Entre ellas, con motivo de las campañas olivareras, se elaboran órdenes de servicio específicas, incidiendo en conseguir un aumento de la eficacia en la lucha contra la delincuencia relacionada con la sustracción de aceitunas y su comercialización fraudulenta y una mejora en los procedimientos de atención a las víctimas y en la participación y colaboración con los colectivos afectados.

Sin perjuicio de apreciar el esfuerzo realizado en la prevención y lucha contra este tipo de delincuencia, tanto por las Unidades de Seguridad Ciudadana como por los Equipos ROCA, creados en el año 2013, y que se dedican exclusivamente a la investigación de hechos delictivos cometidos en explotaciones agrícolas y ganaderas, se formularon dos Recomendaciones tendentes, la primera de ellas, a reforzar, en el marco de estos equipos, la coordinación de sus efectivos con las diferentes administraciones públicas competentes en la materia (Agricultura, Seguridad Social, Inspección de

Tributos) para la debida vigilancia y control de los centros de compra de aceitunas y de las cooperativas de transformación, para combatir los hechos ilícitos que sucedan en estas explotaciones agrícolas, así como prevenir e investigar tanto las sustracciones de aceitunas como su comercialización fraudulenta, de tal forma que se consiga una eficaz vigilancia en el campo frente a los robos.

En segundo lugar se recomendó la promoción de un Plan de Inspección de puntos de compra sospechosos de aceituna robada, en coordinación con la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, una vez que fuera aprobada la normativa que regulara el Registro de las explotaciones agrícolas y forestales en Andalucía. Ambas **Recomendaciones** fueron aceptadas (16001062).

La situación de inseguridad y delincuencia existente en los barrios próximos al asentamiento ilegal de la Cañada Real Galiana de Madrid motivó el inicio de una actuación ante la **Delegación del Gobierno en Madrid,** al recibirse una queja en la que se denunciaba que dicha zona se había convertido en uno de los supermercados de droga de Madrid, a donde acuden a diario numerosos toxicómanos. A su vez, el índice de robos y de otros hechos delictivos convierte no solo a los asentamientos ilegales en una zona peligrosa, sino también a los barrios y municipios más próximos, entre los que se encuentra Rivas-Vaciamadrid. Los residentes en los barrios aledaños al citado asentamiento se sienten inseguros y desprotegidos por las autoridades, y estiman que no adoptan las medidas necesarias de protección de la seguridad ciudadana y de prevención de la delincuencia.

La Delegación del Gobierno informó sobre la existencia desde el año 2013 del denominado «Protocolo de Seguridad de la Cañada Real Galiana» firmado por la propia Delegación del Gobierno, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Coslada, y del que igualmente participa el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, mediante el que se tratan de establecer mecanismos de colaboración entre los actores implicados, con el objetivo de prevenir y controlar cualquier dinámica criminal relacionada con el tráfico de drogas o el estigma de la marginalidad de la zona.

Adicionalmente a lo informado por la Administración, se formuló un **Recordatorio del Deber Legal** de reforzar, en el marco del citado protocolo, los mecanismos de coordinación para prevenir y erradicar la delincuencia en la referida zona y el tráfico de estupefacientes, de tal forma que se incremente la seguridad ciudadana en el entorno y disminuya la inseguridad de los vecinos y el índice de criminalidad y de tráfico y consumo de drogas (16002049).

3.7 TRÁFICO

3.7.1 Procedimiento sancionador

Barrio de las Letras de Madrid

En el mes de enero de 2016, se tuvo conocimiento de las quejas de los vecinos del barrio de Las Letras, de Madrid, por las notificaciones recibidas de incoación de expedientes sancionadores de tráfico por circular por el Área de Prioridad Residencial (APR), implantada desde el año 2005. El problema tenía su origen en enero de 2015, cuando el Ayuntamiento de Madrid envió una comunicación postal a todos los residentes autorizados a circular por dicha zona, en la que se les instaba a acudir a la oficina municipal para actualizar sus datos. Muchos residentes entendieron que si su situación no había cambiado no era necesario acudir a la cita. Los residentes empezaron a acumular numerosas notificaciones de incoación de expedientes sancionadores por circular por su zona de residencia, habiendo acumulado algunas familias una deuda por sanciones superior a 22.000 euros (una denuncia diaria hasta que tuvieron conocimiento de que estaban siendo denunciados).

Se inició una actuación de oficio al objeto de conocer las soluciones previstas por el consistorio para resolver las numerosas reclamaciones que se estaban presentando en las dependencias municipales.

El **Ayuntamiento de Madrid** informó que, en noviembre de 2015, entraron en vigor dos Decretos, uno estableciendo la delimitación del Área de Prioridad Residencial de Ópera y otro aprobando los criterios de acceso comunes a las áreas de prioridad residencial. Asimismo, el Consistorio mantuvo reuniones con asociaciones de vecinos, comerciantes y otros agentes afectados como transportistas, distribuidores y hosteleros. A los ciudadanos empadronados en la zona y a los comerciantes censados en dichas áreas se les envió una comunicación informándoles de los nuevos criterios.

En fecha de 27 de enero de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó por unanimidad una moción de urgencia instando a que se procediera a anular de oficio las sanciones impuestas a todos aquellos titulares que dispusieran de autorización para circular por dicha zona con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa (16000957).

En un expediente conexo a este último, se ha recomendado la mejora de las medidas adoptadas para atender con eficacia y prontitud las peticiones ciudadanas de devolución de las cantidades pagadas por las multas posteriormente revocadas, dado que se ha producido un notable retraso en las devoluciones. Esta **Recomendación** puede considerarse aceptada, habiendo realizado el Ayuntamiento de Madrid un notable

esfuerzo de devolución que a finales de 2016 ya superaba las 30.000 multas (16004590).

Semáforos de dispositivo foto-rojo

Otra de las actuaciones de oficio a destacar con el Ayuntamiento de Madrid es la iniciada con relación a los mecanismos de comprobación del correcto funcionamiento de los semáforos con dispositivo foto-rojo.

El dispositivo foto-rojo es un sistema de control del ciclo semafórico que identifica los vehículos que cruzan la línea de detención tras la activación de la luz roja del semáforo. La sanción por rebasar el semáforo en rojo es de 200 euros y la pérdida de tres puntos.

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 12 de noviembre de 2015, sostenía que el sistema foto-rojo al operar sobre la medición de los ciclos semafóricos temporales, para detectar cuando no se ha respetado la fase roja, no debería estar excluido de control metrológico, aunque también recordaba la citada sentencia que, en virtud del artículo 3 del Real Decreto 889/2008, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida (vigente hasta el día 8 de junio de 2016), no era obligatorio que esos dispositivos pasaran ningún control de esta naturaleza.

Preocupaba también al Defensor del Pueblo que se diera veracidad a unas fotografías que habían sido captadas y gestionadas por una empresa privada, desconociéndose las comprobaciones que el consistorio realizaba para verificar que las fotografías que daban lugar al inicio de un expediente sancionador no habían sido manipuladas con un software de imagen (por ejemplo, photoshop).

Se solicitó al Ayuntamiento de Madrid que informara sobre el elemento probatorio en el que se basaba para sancionar si, como señalaba la sentencia del Tribunal Supremo, la exigencia de control metrológico era necesaria para la validez probatoria y el sistema foto-rojo carecía de dicho control. Asimismo, se solicitó que informara sobre los sistemas de verificación de las fotografías captadas y sobre la incidencia que la doctrina establecida en la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de noviembre de 2015, iba a tener en el ámbito de los procedimientos sancionadores por este tipo de infracciones.

El informe solicitado fue recibido el día 21 de diciembre de 2016, y en el mismo se señalaba que, actualmente, el Ayuntamiento de Madrid tiene instalados 35 dispositivos de foto-rojo, nueve de los cuales empezaron a ser operativos el 26 de septiembre de

2016. En todos y cada uno de los equipamientos de foto-rojo se realizan trabajos de mantenimiento, conservación, reparación, reformas y reposición.

Todos los pasos con control foto-rojo se anuncian con una señalización específica mediante la que el conductor puede conocer la existencia de este dispositivo antes de llegar al soporte de los equipos de control. Adicionalmente, el Ayuntamiento de Madrid publica en su página web todas las ubicaciones de estos sistemas de control (http://informo.munimadrid.es/informo/tmadrid/tfotorojo.html).

Unos metros más adelante de la señal, las cámaras se instalan en un soporte tipo báculo a una distancia suficiente que permita encuadrar completamente el paso de peatones y la propia cabeza del semáforo que ven los conductores. En las imágenes queda perfectamente encuadrado el vehículo y el semáforo en rojo.

Cada sistema dispone de una cámara de color que toma dos fotografías del vehículo, una antes de la línea de detención con semáforo en rojo, y otra una vez ha atravesado completamente el paso (y con semáforo de conductores todavía en rojo). El sistema foto-rojo dispone adicionalmente de una cámara de infrarrojos que permite capturar la matrícula del vehículo de día y de noche como control adicional a las imágenes de contexto.

Según el consistorio, se trata de un sistema seguro y no manipulable porque utiliza una red de comunicaciones propiedad del Ayuntamiento de Madrid en la que el acceso y las direcciones IP están restringidas.

Las capturas se almacenan localmente hasta que un proceso del servidor las recoge mediante un protocolo seguro de transmisión de ficheros solo accesible mediante autentificación. En el servidor del Centro de Gestión de la Movilidad se almacenan en base de datos en formato específico y se eliminan las capturas que han sido procesadas. Para monitorizar los datos almacenados es necesaria una aplicación específica que precisa de unas claves de acceso que están encriptadas.

Las capturas monitorizadas que son objeto de denuncia van firmadas por un agente de autoridad y encriptadas para su tramitación en el IAM (Informática Ayuntamiento de Madrid).

En el Centro de Gestión de la Movilidad, los agentes estudian y, en su caso, validan y firman digitalmente una por una todas las posibles denuncias mediante una aplicación con control de accesos y registro de la actividad de todos los usuarios. Los agentes solo dan curso a aquellas posibles infracciones en las que existe una fotografía del vehículo antes de la línea de detención con el semáforo para vehículos en rojo y otra fotografía después de la línea de detención (también con el semáforo en rojo); el encuadre de la cámara de contexto del foto-rojo siempre incluye el semáforo de conductores del cruce y la secuencia de fotografías, que se adjunta al boletín de

denuncia. Los agentes, en su análisis caso por caso, descartan todas aquellas capturas donde el vehículo no quede claramente plasmado en la secuencia de imágenes.

El consistorio destacó que el sistema foto-rojo no realiza mediciones, no mide magnitud alguna para determinar si un vehículo infringe la obligación de detenerse antes de la línea de parada con el semáforo en rojo y, por tanto, no requiere certificación metrológica en los términos establecidos en la normativa específica. El sistema captura una secuencia de imágenes, posteriormente un agente de la autoridad comprueba y certifica que efectivamente la secuencia de imágenes demuestra una infracción. En consecuencia, el sistema no determina automáticamente la existencia de infracción.

El consistorio ha insistido en que solo se da curso a las infracciones en que hay una secuencia de imágenes captadas por el sistema foto-rojo con el semáforo de conductores en fase roja antes y después de la línea de detención; la matrícula debe distinguirse claramente y no se dan curso a infracciones en que se constate una circunstancia anómala del tráfico, como en el caso de que deban dejar paso a un vehículo de emergencias, exista una avería del semáforo, un cruce bloqueado por retención, o que se encuentre algún agente de la autoridad dando paso a los vehículos en fase roja (16012408).

Alegaciones

La actuación del Defensor del Pueblo ha sido determinante en la resolución de algunos expedientes sancionadores en los que las administraciones competentes obviaron o no comprobaron las alegaciones presentadas. Así se demostró en la queja de una ciudadana alicantina que fue sancionada por el Ayuntamiento de Santander por estacionar en un lugar donde existía una señal de prohibición. La afectada se opuso a la imputación de dicha infracción alegando que su vehículo, aun teniendo el peso que se reflejaba en la prohibición (superior a 1,8 t), estaba excluido de su aplicación por no ser un camión sino un turismo y para demostrarlo adjuntó a sus alegaciones una copia del documento de homologación del vehículo. El órgano sancionador no valoró las alegaciones ni la prueba presentadas por la ciudadana. El Defensor del Pueblo envió una Sugerencia al **Ayuntamiento de Santander** en la que se le instaba a acordar la revocación de la resolución del expediente sancionador, que fue aceptada (15000349).

Prescripciones

En otro de los casos en que intervino el Defensor del Pueblo, el **Ayuntamiento de El Viso de San Juan (Toledo)** notificó el inicio de un expediente sancionador, en fecha 21 de mayo de 2007, a un ciudadano que se opuso a la denuncia en el plazo legalmente

establecido. Desde ese momento, este no volvió a tener conocimiento de ninguna otra actuación en relación con su expediente. El afectado, en su escrito presentado ante el Defensor del Pueblo, indicaba que, en el caso de que se hubiese emitido resolución y se considerase procedente la notificación que se hubiera realizado en su momento, en la actualidad habrían transcurrido los cuatro años de prescripción de la sanción que se establecen en la normativa vigente. El consistorio reconoció extinguido el derecho de la Administración a cobrar su deuda (15013215).

Tipo de procedimiento

En otras ocasiones, la elección del procedimiento abreviado por parte del sancionado ha provocado alguna incidencia como la detectada en un expediente sancionador tramitado por el Ayuntamiento de Tarragona, que continuó cursando el procedimiento ordinario a pesar de que la ciudadana había abonado la sanción acogiéndose a la bonificación del 50 % de la sanción. **La Diputación de Tarragona** confirmó el pago de la sanción por lo que reconoció que no procedía la reclamación en vía de apremio que se había cursado (16002613).

Notificaciones

Es preciso destacar algunas incidencias surgidas en la práctica de las notificaciones postales en el marco de los procedimientos sancionadores. Este es el caso de una ciudadana que comunicaba que la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid le había notificado el inicio de la vía de apremio para el cobro de una multa de tráfico de la que no había tenido conocimiento con anterioridad, desconociendo que se hubiera tramitado expediente sancionador alguno. El informe solicitado al **Ayuntamiento de Madrid** puso de manifiesto que, al revisar su expediente, se había comprobado que no se habían cumplido los requisitos legalmente establecidos para las notificaciones en la tramitación del expediente sancionador, ni tampoco en el de ejecución (16000760).

En otro de los casos, la interesada indicó que el Ayuntamiento de Madrid le reclamaba en vía de apremio una deuda de 1.080 euros (800 euros de principal y 180 euros de recargo), sin que previamente se le hubiera comunicado la incoación de expediente sancionador. El consistorio informó de que, si bien las notificaciones se habían llevado a cabo en los domicilios correctos, resultaban incongruentes los datos de los acuses de recibo de Correos, pues en unos casos figuraba que el destinatario estaba ausente del reparto, y en otros, en la misma dirección, era desconocido. Entendía el ayuntamiento que estas circunstancias le habían podido perjudicar, por lo que se acordó revocar de oficio el expediente sancionador y solicitar la anulación de la vía ejecutiva (16002244).

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico

La colaboración ciudadana en la detección de incidencias en materia de tráfico es importante y ayuda a mejorar aspectos de los que las administraciones competentes no se habían percatado (o habían obviado, en otros casos). Un ciudadano de Pinto (Madrid) se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar que el ayuntamiento no estaba adoptando las medidas necesarias para que se cumpliera el límite de velocidad establecido en la calle Manuel de Falla, donde la velocidad está limitada a 30 Km/hora. Indicaba que los vehículos la superaban con creces, suponiendo un evidente riesgo para los peatones que cruzaban los pasos de cebra. En el escrito presentado se señalaba que los vecinos habían denunciado esta situación, pero los responsables municipales se habían limitado a realizar algunos controles de velocidad de vehículos, sin subsanar verdaderamente el problema.

El informe del Consistorio indicó que la Policía local ha realizado controles de velocidad en la zona y que el equipo técnico utilizado había presentado fallos en su funcionamiento. Por esta razón, además de proceder a su inmediata reparación, se había ordenado el refuerzo de la limitación de velocidad con señalización vertical y la instalación de reductores de velocidad en la zona, donde ya existen pasos de peatones elevados (16005081).

Otra actuación relacionada con la ordenación del tráfico se ha producido con el **Ayuntamiento de Collado-Mediano (Madrid),** al demostrarse insuficientes las medidas adoptadas para informar a los conductores de las circunstancias en que tendría lugar la carrera popular nocturna denominada «noche de Miaccum». Según la información facilitada a esta institución, dicha carrera fue anunciada en varias páginas y blogs de internet, sin incluir itinerarios alternativos para minorar las consecuencias de cortes esporádicos del tráfico rodado, la ubicación de estos y su previsible duración. Las retenciones de vehículos podrían haberse evitado si se hubiera informado adecuadamente, lo que ha motivado recomendar a dicho ayuntamiento que facilite información en el año 2017, con antelación suficiente y en diversos medios e instrumentos publicitarios, sobre el recorrido de la marcha popular concernida, los cortes de tráfico que se prevean y los itinerarios alternativos por los que se podrá circular mientras tenga lugar (16008645).

En otro expediente, se ha sugerido al **Ayuntamiento de Camuñas (Toledo)** que adopte las medidas oportunas para dar cumplimiento a lo propuesto por el Destacamento de Ocaña de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en cuanto a que en la calle Pósito, en su acceso desde la calle Grande, añada a la señal de prohibición allí existente un cartel informativo con la leyenda «excepto residentes y acceso a centro médico» (09015144).

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

Continúa el incremento en el número de quejas interpuestas por ciudadanos españoles sobre situaciones que afectan a personas extranjeras con las que mantienen vínculos familiares. Por ello, como se señaló en informes anteriores, cada vez más la política de inmigración y, más allá de ella, la gestión de la extranjería es una cuestión que afecta tanto a los no nacionales como a los españoles y, muy especialmente, a los millones de conciudadanos que por razón de sus vínculos afectivos, familiares, profesionales, laborales o comerciales se ven concernidos por procedimientos y actuaciones administrativas como las que diariamente supervisa el Defensor del Pueblo.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, la población residente en España disminuyó en 11.142 personas durante 2015 y se situó en 46.438.442 habitantes a 1 de enero de 2016. El número de españoles aumentó en 24.313 personas y el de extranjeros se redujo en 35.456. En estos resultados influye el proceso de adquisición de nacionalidad española, que afectó a 114.207 residentes en 2015. Durante 2015, España registró un saldo migratorio negativo de 8.389 personas (españoles y extranjeros). La inmigración aumentó un 12,5 % y la emigración descendió un 12,1 % respecto al año anterior. En el caso de los españoles, el saldo migratorio fue de -46.707 personas en 2015, un 18,3 % menor que el año anterior. En 2015 emigraron 98.934 españoles, de los cuales 64.136 eran nacidos en España. La inmigración de españoles fue de 52.227, de los cuales 24.060 eran nacidos en España. En el caso de los extranjeros, el saldo migratorio fue de 38.317 personas en 2015, positivo por primera vez desde 2010. Emigraron 253.069 personas e inmigraron 291.387.

El ejemplo de cambio del estatus legal de los ciudadanos ecuatorianos en España explica bien hasta qué punto las cuestiones de extranjería o las relacionadas con cuestiones ajenas, en principio, a la política de inmigración, como puede ser el funcionamiento del Registro Civil, afectan tanto a ciudadanos extranjeros como a españoles. A 30 de junio de 2016, los ciudadanos ecuatorianos ocuparon ya el séptimo lugar en número de nacionales extranjeros residentes legales en España, con 169.076 residentes legales (en primer lugar se sitúan los ciudadanos rumanos, en segundo lugar los marroquíes y en tercero los residentes de Reino Unido). Desde el año 2000 hasta el año 2015, más de 250.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española. Muchos de sus familiares, mientras completan el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, abandonan el régimen general y se incorporan al régimen comunitario como familiares de españoles.

Según los últimos datos, correspondientes a 30 de junio de 2016, facilitados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, desciende el número de bolivianos, ecuatorianos y colombianos, con respecto a diciembre de 2015. Entre estos tres países acumulan un descenso neto de 223.246 extranjeros en los últimos cuatro años. Este descenso se justifica fundamentalmente por el acceso del colectivo latinoamericano a la nacionalidad española.

Protección internacional

Se ha de destacar también el incremento producido en las solicitudes de protección internacional. Como ya se indicó el pasado año, las cifras citadas siguen siendo muy bajas, si se comparan con la media de la Unión Europea. Sin embargo, han supuesto un grave impacto para el sistema español de asilo que ha sido analizado por el Defensor del Pueblo en el estudio presentado en 2016 sobre la situación del asilo en España. El estudio completo, con sus conclusiones y recomendaciones puede ser consultado en https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/. Las recomendaciones surgidas de ese estudio han sido reflejadas en la primera parte de este mismo informe (I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo, epígrafe 2.3.1).

En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de Europa, dando cuenta del estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Inmigración. La comisión constataba que, a pesar de la existencia de un sistema viable de gestión de la migración, se estaba fallando en su aplicación sobre el terreno. Se reconocía que las intensas presiones procedentes de los flujos de refugiados y migrantes habían debilitado el sistema de asilo de la Unión Europea. A pesar de que las normas europeas establecen que se debe solicitar protección en el primer país de la Unión Europea al que se llegue, los Estados situados a lo largo de la ruta, en lugar de asumir sus responsabilidades de gestionar las solicitudes de asilo, comenzaron a considerarse a sí mismos solo como países de tránsito. Esta situación ha provocado el desplome en la aplicación de las normas y una presión desproporcionada en los tres principales Estados miembros de destino.

En España, ha finalizado el año 2016 con más de 18.000 solicitudes de protección internacional pendientes de resolución y con más de 16.000 solicitudes presentadas. Entre las principales nacionalidades que han solicitado protección internacional en España, destacan las más de 4.000 solicitudes de ciudadanos venezolanos y las 3.000 nuevas solicitudes de ciudadanos sirios.

Adquisición de la nacionalidad española

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicados en diciembre de 2016, en el año 2015 un total de 114.351 residentes extranjeros adquirió la nacionalidad española. Respecto al año 2016, están disponibles los datos correspondientes al primer semestre, que indican que 92.783 residentes extranjeros adquirieron la nacionalidad española. Esta última cifra supone un importante incremento, en relación con el primer semestre de 2015, en el cual 66.454 residentes extranjeros adquirieron la nacionalidad española. Más de un millón de personas (1.243.074) han adquirido la nacionalidad española en los últimos diez años. Frente a las 11.999 concesiones del año 2000 destacan las 261.295 concesiones del año 2013.

Sin embargo, el retraso en la tramitación de los expedientes de nacionalidad continúa sin resolverse. Las demoras en la resolución de estos expedientes afectan en primer lugar al solicitante, que ve limitadas sus posibilidades de buscar empleo en otros países de la Unión Europea. Pero, además, tienen impacto en los miembros de su familia que aún no han iniciado los trámites de nacionalidad española, pero cuya residencia legal en España depende de la situación laboral del solicitante de la nacionalidad, por lo que cada vez resulta más frecuente que estos familiares puedan caer en situación de irregularidad documental, a pesar de contar con largos períodos de residencia legal en España.

Como ya se indicó el año pasado, a pesar del reconocimiento expreso de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Estado de Justicia, no se han apreciado avances suficientes que permitan ofrecer una respuesta adecuada a los ciudadanos que, de manera constante, se han dirigido durante 2016 a esta institución quejándose de las largas demoras que soportaban sus expedientes de nacionalidad.

Un año más, se ha recibido un número importante de quejas relativas a aquellos expedientes de nacionalidad, formulados entre los años 2010 a 2013, que fueron incluidos en la encomienda de gestión firmada con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles en el año 2012. Los resultados globales del Plan Intensivo de Nacionalidad (PIN) son sin duda positivos por el importante número de expedientes de nacionalidad resueltos (más de 700.000). Sin embargo, no se han adoptado medidas complementarias suficientes para la resolución de los más de 13.000 expedientes que quedaban por resolver, presentados entre los años 2010 y 2013.

Otro grupo importante de quejas se refiere a los expedientes de nacionalidad presentados desde el 1 de enero de 2014 hasta la fecha. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Secretaría de Estado de Justicia no informó de la situación de estos expedientes hasta comienzos de 2016, lo que impidió a esta institución dar una respuesta adecuada a los ciudadanos que han mostrado reiteradamente su

disconformidad con esta situación. A finales de 2016, la Administración comunicó que ya estaban escaneados los más de 150.000 expedientes que se habían presentado durante 2014. Las cifras de concesiones de nacionalidad en 2015 (114.351) muy inferior a las 261.295 concesiones del año 2013, preocupan a esta institución. Se han de adoptar medidas urgentes para evitar que vuelvan a acumularse, como ya ocurrió en 2010 un volumen elevado de expedientes de nacionalidad pendientes de resolver.

Españoles residentes en el extranjero

Según los últimos datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a 1 de enero de 2016, 2.305.030 personas con nacionalidad española residían en el extranjero. El 33,3 % de los españoles residentes en el extranjero nacieron en España, el 59,5 % en su actual país de residencia y el 6,9 % en otros países. Las cifras de residentes españoles en el extranjero suponen un incremento del 5,6 % (121.987 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2015. Por continente, el 63,1 % de las personas inscritas tenía fijada su residencia en América, el 33,7 % en Europa y el 3,2 % en el resto del mundo. Los incrementos de inscritos respecto a los datos a 1 de enero de 2015 se concentraron en América (70.798 inscritos más) y Europa (44.946).

Este incremento de ciudadanos españoles residentes en el exterior no ha ido unido a un aumento de medios personales y materiales en los consulados españoles. El aumento en la carga de trabajo consular se explica por un lado en el incremento de residentes españoles en el extranjero, muy significativo en algunas demarcaciones consulares, al que se ha unido el fuerte impacto que supuso la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la conocida como Ley de la Memoria Histórica. La escasez de medios personales y materiales que padecen los consulados afecta a la calidad de la atención que se presta a los ciudadanos españoles en el extranjero. Se destaca por su especial situación de vulnerabilidad a los presos españoles en el extranjero que no siempre pueden ser visitados con la frecuencia que sería deseable. Resulta preciso insistir en la necesidad de aumentar los medios personales y materiales destinados a la asistencia consular, adaptándolos a esta nueva realidad.

Extranjeros en situación documental irregular

Un año más, esta institución se ha ocupado de la supervisión de la actuación de la Administración respecto a los extranjeros que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español y la de aquellos que, por razones diversas, caen en situación de irregularidad documental.

Los últimos datos del Ministerio del Interior, publicados en septiembre de 2016, corresponden a 2015. Respecto a las entradas irregulares, en ese año 5.312 personas fueron interceptadas en las costas españolas intentando acceder irregularmente a territorio nacional. Respecto a las llegadas en Ceuta y Melilla, 11.624 personas fueron interceptadas intentando acceder de manera irregular a las ciudades autónomas (estos datos incluyen a 7.189 personas sirias, de las cuales 7.164 intentaban entrar a Melilla). Por último, los datos facilitados incorporan unos porcentajes, en los que no se especifican cifras, de lo que se denomina asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, en 2015, los intentos de asalto a los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla se han reducido un 67,8 % y un 78 % las entradas a ambas ciudades por este método.

El Ministerio del Interior facilita también datos de lo que denomina repatriaciones de inmigrantes irregulares llegados a España. Bajo este concepto de repatriación, que alcanzó a 20.091 personas en 2015, engloba cuatro figuras distintas: denegaciones de entrada (8.069), readmisiones (1.428), devoluciones (3.725) y expulsiones (6.869).

El Defensor del Pueblo ha supervisado durante el año 2016 las condiciones de los centros de estancia temporal de Ceuta y Melilla así como las de los centros de internamiento de extranjeros. Además, se han realizado visitas de inspección a varios operativos de vuelos de repatriación de extranjeros. Sin perjuicio del análisis que se realizará de cada uno de estos centros en los apartados correspondientes de este capítulo, se finaliza este apartado con una breve reflexión acerca de los centros de internamiento de extranjeros, habida cuenta del incremento de quejas en relación con estos centros recibidas durante el año 2016. Un número importante de las quejas recibidas sobre esta cuestión solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo para el cierre de estos centros; otro grupo de quejas se refería a la situación puntual de alguno de los centros o solicitaban la presencia de la institución, tras algún incidente concreto.

La preocupación de esta institución por la situación de los centros de internamiento de extranjeros ha sido constante desde su creación. En el año 1985, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 7/1985, de Derechos y libertades de los extranjeros en España. La argumentación contenida en el citado recurso, así como la sentencia del Tribunal Constitucional que lo resolvió, continúan de absoluta actualidad como se detallará en el apartado correspondiente. Se considera necesario hacer un balance pausado, una vez han transcurrido más de treinta años desde su creación. A juicio de esta institución, resulta imprescindible realizar una revisión profunda de la configuración de los centros y del modelo de gestión policial existente.

Extranjeros residentes en España

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, a 30 de junio de 2016, supera los cinco millones de personas (5.017.406). Un año más, aumenta el número de ciudadanos extranjeros a los que les es de aplicación el régimen comunitario (ciudadanos de países miembros de la Unión Europea y sus familiares), que suponen ya el 58 % de los extranjeros residentes en España. Los nacionales de Rumania (993.909) suponen el 34 % de los extranjeros residentes en este régimen. Se consolida el descenso del número de extranjeros en régimen general (2.091.987). El colectivo más numeroso en este régimen sigue siendo el marroquí, con 719.920 extranjeros.

Otro elemento a destacar, que caracteriza a la población extranjera no comunitaria residente en España, lo constituye el hecho de que más de un 80 % (1.732.028 personas) de las autorizaciones de régimen general 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 proyecto migratorio.

Continúa descendiendo el número de residentes con autorización de residencia por reagrupación familiar (101.014). Esta cifra representa el 28,1 % del total de residencias temporales y ha descendido un 2,9 % respecto a 31 de diciembre de 2015, es decir, 2.980 personas menos. El número de extranjeros menores de 16 años en régimen general se sitúa en 391.337, el 18,7 % del total de extranjeros residentes en este régimen. Las nacionalidades marroquí, con un 25,8 % de niños (185.857) y china, con un 24,9 % (48.857), son las que tienen un mayor número de niños. El 79,2 % de extranjeros en régimen general se sitúa en el tramo de edad laboral, es decir, entre 16 y 64 años. El número de extranjeros en este régimen mayores de 64 años es de 43.623 (2,1 %).

A la vista de estos datos, como ya se ha indicado en informes anteriores, el Defensor del Pueblo considera que el reto de nuestra sociedad son las políticas de integración. Cualquier propuesta de integración respecto a la inmigración debe tener en cuenta su carácter estructural, global y transnacional. Ningún Estado o región debería caer en la tentación de querer gestionarla por separado. Las relaciones, tanto con los Estados de origen como con los propios inmigrantes y la población del país de destino, resultan imprescindibles. Otra importante es la existencia de una pluralidad de proyectos migratorios. La experiencia ha demostrado que las personas migrantes se adaptan a las nuevas realidades, cambiando, no solo de sector de actividad, sino de lugar de residencia con más facilidad que los nacionales.

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

4.1.1 Atención a emigrantes

Como se ha señalado, según los últimos datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), a 1 de enero de 2016, 2.305.030 personas con nacionalidad española residían en el extranjero. Esta cifra supone un incremento del 5,6 % (121.987 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2015.

Las oficinas consulares españolas han visto considerablemente incrementada en los últimos años su actividad como consecuencia de este aumento de españoles inscritos en los registros de matrícula consular. Pese a ello, no se ha producido en paralelo un aumento de los medios humanos y materiales con los que cuentan dichas oficinas. Los países extranjeros en los que residían más personas de nacionalidad española, a 1 de enero de 2016, eran Argentina (439.236), Francia (232.693), Venezuela (188.025) y Alemania (139.555).

Las quejas fundamentales durante 2016 en este apartado se han referido a asuntos relacionados con el funcionamiento de los registros civiles consulares. Un año más, aunque se desarrolla dentro del apartado de Registro Civil, se ha de mencionar aquí el impacto que aún hoy sigue ocasionando en varios consulados la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

Hay que mencionar dos quejas formuladas por ciudadanos españoles residentes en el extranjero. La primera de ellas se refiere al trato que reciben los trabajadores temporeros españoles en Andorra. Se afirmaba en la queja recibida que los trabajadores españoles en aquel país recibían un trato que calificaba de discriminatorio con relación a cualquier otro trabajador no temporal. Como ejemplo, señalaba la falta de cobertura sanitaria de los hijos de estos trabajadores, así como la de enfermedad común en los primeros 45 días de contrato, la imposibilidad de acceder a ciertos servicios en relación con la escolarización de los niños (transporte, actividades extraescolares, etc.), entre otras cuestiones. Se solicitaba la intervención de esta institución por entender que se estaría produciendo un incumplimiento por parte de las autoridades de Andorra del Convenio entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra relativo a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de sus nacionales. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** respondió que las relaciones entre España y Andorra en materia sociolaboral se rigen básicamente por el Convenio aludido, en cuyo articulado se dispone que no será de aplicación ni a los trabajadores temporales ni a los trabajadores fronterizos (15004463).

La segunda queja se recibió de un ciudadano español representante de una ONG constituida en la ciudad de Mendoza (Argentina), relacionada con la prohibición de repartir publicidad con los objetivos de su asociación, cerca del citado consulado, sin ser informado de los motivos de tal prohibición. La Administración informó de que esta medida se debió al hecho de que en fechas anteriores se habían producido varios robos, ofreciéndole a cambio la posibilidad de que depositase la publicidad en una mesa de la sala del público del consulado y que si lo deseaba la distribuyese en el exterior (16000009).

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior

Un grupo de ciudadanos españoles se dirigió a esta institución expresando su preocupación por la falta de comunicación y atención que, según afirmaban, se produjo entre la autoridad consular y los españoles residentes en Ecuador, tras el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Afirmaban que esta situación fue aún más grave para aquellos ciudadanos residentes en la provincia de Manabí, donde habitan 2.600 españoles y el terremoto fue más intenso, por lo que dejaron de tener comunicación con España. Afirmaban también que no contaron con el debido apoyo consular para la evacuación de las personas de las zonas afectadas que, según indicaban, solo fue posible a través de ayuda indirecta. Manifestaban sentirse abandonados por parte de las instituciones.

La **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** informó de los tres canales que se abrieron para conducir la labor de protección consular, consistentes en la apertura por parte de la Unidad de Emergencia Consular de la Sala Crisis, en permanente contacto con la embajada y los consulados de Ecuador, la activación en estos de las denominadas «células de crisis», que permaneció en funcionamiento 24 horas al día hasta el día 22 de abril, con objeto de mantener informada a la colonia española así como a las llamadas que se pudiesen producir y, por último, desde dicha embajada se coordinó tanto la actuación de los consulados como la de los efectivos de la Unidad Militar de Emergencia. Además de las llamadas que fueron atendidas, se puso en contacto vía SMS con todos los ciudadanos españoles que figuraban inscritos en el Registro de Viajeros con objeto de verificar su paradero y necesidades.

Por su parte, el **Consulado General de España en Guayaquil** activó una red de apoyo en toda la demarcación y especialmente en Manta (Manabí), coordinada por el cónsul honorario en dicha ciudad a través de las redes sociales, permitiendo así la mejor distribución de la ayuda de emergencia y la difusión de mensajes a la colonia española. Se mantuvo abierta la atención telefónica a los afectados españoles y a sus familiares,

se procedió al cruce de los datos sobre fallecidos y heridos facilitados por las autoridades ecuatorianas con el Registro de Matrícula Consular con el fin de verificar la existencia de víctimas españolas. Asimismo, el canciller del consulado se desplazó a Manta con el fin de atender personalmente a los españoles afectados especialmente en la zona de Manabí.

El **Consulado General de España en Quito** también activó de un modo inmediato la célula de crisis, permaneciendo en contacto desde el inicio de la catástrofe con los cónsules del resto de Estados miembros de la Unión Europea en esta capital, Estados Unidos y Canadá, así como con las autoridades del Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, el Ministerio Coordinador de Seguridad y los servicios de emergencia al efecto de saber si había españoles afectados por el terremoto y de obtener cuanto antes la lista de víctimas (16006176).

En cuanto a la atención prestada a las emergencias consulares de españoles en el extranjero por parte de las oficinas consulares, en el mes de febrero de 2016 se recibió un escrito de queja por la falta de ayuda recibida por parte del **Consulado General de España en Bogotá**, ante la hospitalización y posterior fallecimiento del padre de una ciudadana española en Cali. La Administración indicó que dicha ciudadana fue convenientemente informada y orientada sobre los trámites que debía seguir, si bien no pudo desplazar a ningún funcionario a la zona por la lejanía y las malas comunicaciones existentes (16001042).

Otra ciudadana española remitió una queja sobre la deficiente información que le fue facilitada por parte del personal del **Consulado General de España en París**. Según afirmaba, tras haberle sido robada su documentación, se puso en contacto con la oficina de dicho consulado al objeto de solicitar un salvoconducto para regresar a España al día siguiente. En este le informaron que previamente tenía que denunciar el robo a la policía francesa, lo que le obligó a permanecer en París dos noches más. Asimismo, fue informada de que el consulado cerraba a las 14.30 horas, cuando en realidad lo hace 30 minutos antes. Tras reconocer el error producido por parte de la Administración, se concluyeron las actuaciones (16001218).

En esta materia, sin otorgarle carácter de queja, se solicitó al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** que valorase el hecho de que la autoridad administrativa de Marruecos en Tánger no le permitiese la entrada a un ciudadano nacido en el territorio del Sahara y de nacionalidad española, cuando intentaba, junto a su mujer y sus hijos viajar a este país. La Administración señaló la soberanía de Marruecos para imponer los criterios que estimen oportunos a la hora de permitir o denegar la entrada en su territorio, reconociendo no obstante, ser conscientes de la situación administrativa a la que se enfrentan los ciudadanos españoles nacidos en el territorio del Sahara (16000866).

Otro ciudadano manifestó el perjuicio sufrido al intentar cruzar la frontera de los Emiratos Árabes Unidos con el Sultanato de Omán, al ser su pasaporte distinto al que las autoridades de ese primer país tenían registrado en su sistema informático. El **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperació**n comunicó que, a través de una nota verbal, se había informado a todas las embajadas extranjeras en España del cambio en el formato de los pasaportes españoles. Sin embargo, al tener conocimiento de estos hechos, a través de una nueva nota verbal, recordaron a las autoridades de los Emiratos Árabes Unidos el cambio producido en los pasaportes españoles (15005578).

4.1.3 Presos españoles en el extranjero

Un año más se ha prestado una importante atención a la situación de los presos españoles en el extranjero y se ha supervisado la actuación consular para comprobar que se presta la debida atención y protección, tanto a las personas privadas de libertad en el exterior como a sus familias. Según datos facilitados por la Administración, a 30 de diciembre de 2016, 1.328 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en el extranjero.

La labor de las delegaciones diplomáticas es fundamental para ayudar a las familias. Estas personas se enfrentan con la lejanía, dificultades con el idioma, así como el desconocimiento de los sistemas jurídicos y penitenciarios extranjeros, por lo que mantenerse informados sobre la situación en la que se encuentran sus familiares presos les resulta muy complicado.

A través de las quejas recibidas en esta institución, se observa que el 90 % de los ciudadanos españoles que en la actualidad se encuentran detenidos y privados de libertad en el extranjero, lo están por delitos relacionados con el tráfico de drogas. Asimismo, se ha podido comprobar que los servicios consulares españoles son conocedores de una importante información acerca del lugar de residencia del detenido antes del viaje, ruta o compañías aéreas habitualmente utilizadas. Sin embargo, la citada información no parece que sea compartida con carácter general con las autoridades competentes del Ministerio del Interior. La información conocida en el ejercicio de sus funciones por las autoridades consulares, en relación con los delitos cometidos por los ciudadanos españoles en el extranjero, podría resultar de utilidad para los departamentos del Ministerio del Interior encargados de la lucha contra el tráfico de drogas.

Por lo anterior, esta institución inició una actuación de oficio con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios. En marzo de 2016 se formuló una recomendación en la que se proponía la puesta en marcha de un procedimiento de intercambio de información o de datos entre la autoridad consular y la

autoridad policial, así como la definición de un protocolo de actuación específico para los funcionarios consulares, en su atención directa con los ciudadanos españoles inmersos en situaciones delictivas relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Tras recibir respuesta de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, se dio traslado del contenido de la misma a la Secretaría de Estado de Seguridad. En el momento de elaboración de este informe se encuentra pendiente de estudio el contenido de la respuesta remitida ya en los primeros días del mes de enero de 2017. Se continuará informando sobre el resultado de esta actuación en el próximo informe anual (15018455).

Perú (con 243 ciudadanos españoles privados de libertad a 30 de diciembre de 2016) es el país desde el que un mayor número de españoles privados de libertad se han dirigido a esta institución. Así, durante el año objeto del presente informe se han seguido actuaciones relativas a la situación en las prisiones peruanas de 18 españoles, de los que 2 fueron puestos en libertad en este año (13030232).

Los expedientes de traslado a España de personas condenadas desde Perú, permanecieron suspendidos durante prácticamente tres años, circunstancia a la que, en muchos casos, había que añadir la demora adicional que supuso la huelga protagonizada por el poder judicial peruano. No obstante, al finalizar el año se apreció un cierto desbloqueo en dichos procesos, encontrándose en trámite, a finales del 2016, siete expedientes de traslado. Desde esta institución se ha contado en todo momento con la colaboración de la Defensoría del Pueblo de Perú.

Se han recibido varias quejas de presos españoles y sus familiares sobre la asistencia consular en aquel país. Uno de los asuntos se refiere a las dificultades para el otorgamiento de poderes notariales. De acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente, los españoles y los ciudadanos extranjeros pueden otorgar en las embajadas y consulados de España en el extranjero, documentos notariales (escrituras y actas) ante un funcionario diplomático, en funciones notariales, que surtirán efectos ante cualquier autoridad en España sin necesidad de su posterior legalización. Si bien para solicitar la expedición de un documento notarial en un consulado general, el particular debe hacer llegar el formulario de solicitud de otorgamiento de escritura notarial, se hace evidente la dificultad, y en ocasiones la imposibilidad, de que los ciudadanos españoles que se encuentran privados de libertad en centros penitenciarios extranjeros puedan gestionar personalmente dichos trámites.

En su respuesta, la Administración comunicaba que no se tiene noticia de la existencia, más allá de algún caso puntual, de una dificultad generalizada en el otorgamiento de escrituras notariales por parte de presos españoles en el extranjero. Se añadía que se alentaba esta práctica en aras de un mejor ejercicio de la protección consular. Sin embargo, al recibirse nuevas quejas sobre el mismo particular, se ha

reiterado a la Dirección General de Asuntos Consulares y de Asistencia a los españoles en el exterior, la necesidad de adoptar medidas para recordar a los cónsules el alcance de esta obligación (16004461,16004954 y otras).

Se ha de hacer mención a la actuación de oficio iniciada en mayo de 2016, tras tener conocimiento del fallecimiento de un ciudadano español en una prisión peruana. Se solicitó información, a fin de conocer la fecha y la periodicidad de las comunicaciones realizadas entre las autoridades consulares y los familiares del ciudadano español fallecido, así como los motivos del fallecimiento. En el momento de elaboración del presente informe no se había recibido respuesta (16005576).

Marruecos (95 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en ese país a 30 de diciembre de 2016) es el segundo país del que se han recibido más quejas de ciudadanos españoles en 2016. En concreto, se han realizado actuaciones en 11 expedientes de españoles presos en aquel país. Las quejas se refieren fundamentalmente a la calidad de la asistencia sanitaria que se presta en las prisiones y a las solicitudes de agilización de traslado a España (14001280).

En el continente asiático, se ha tenido conocimiento de la existencia de un ciudadano español privado de libertad en India (2 ciudadanos españoles en prisión a 30 de diciembre de 2016) que se encuentra en situación de prisión preventiva, por lo que aún no puede solicitar su traslado a una prisión más próxima a Nueva Delhi, lo que facilitaría las visitas consulares (14000594). En Tailandia (4 ciudadanos españoles en prisión a 30 de diciembre de 2016), tal y como se ha venido informando en años anteriores, continúa en prisión una ciudadana española cumpliendo una condena a cadena perpetua y a quien se le denegó el traslado a España, solicitado por motivos humanitarios, alegando no haber transcurrido el plazo de ocho años exigido en el convenio suscrito entre ambos países. Desde la Embajada de España en Tailandia, se intentó asimismo que le fuese concedido un indulto parcial, pero, pese a haberse llevado a cabo una intensa labor diplomática, finalmente no le fue concedido. En este caso, desde el año 2013, se han estado realizando gestiones a su vez con el Defensor del Pueblo Tailandés. Esta institución continúa haciendo un seguimiento del caso, en contacto con los familiares, a la vista de la delicada situación en la que se encuentra la interesada (11009832).

En Europa, desde el año 2015 se siguen actuaciones relativas a la estancia del único español en prisión en Albania que ya ha solicitado su traslado a España (15016394). En Francia (con 188 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2916) se tramitan dos expedientes. En uno de los casos los familiares tuvieron problemas para ver autorizadas las visitas y el otro caso se encuentra pendiente de la resolución del recurso de casación interpuesto (16001865).

Se han continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores respecto de dos españoles que se encontraban en prisiones de Grecia (2 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016). En uno de los casos, finalmente se acordó su libertad condicional y posterior expulsión del país, tras permanecer catorce años en prisión (0207162). En otro caso, la sentencia aún no es firme por lo que no ha podido solicitar el traslado a España (12284440). A finales de 2016, se ha tenido conocimiento de un tercer ciudadano español, con problemas de salud, en prisión preventiva en Grecia (16013117).

Desde Hungría (3 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió un escrito de una española con problemas de salud, se está haciendo un seguimiento de las gestiones consulares para el traslado a otro centro penitenciario (16012413).

Por su parte, en Italia (96 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han tramitado cinco quejas. Cuatro de ellos fueron puestos en libertad y otro está pendiente de solicitar su traslado a España (14018530).

De Malta (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió queja de un ciudadano español cuyo expediente de traslado a España está pendiente de que haga efectivo el abono de la multa a la que fue condenado (16002912).

En Portugal (115 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han seguido actuaciones relativas a cuatro españoles. Dos de ellas fueron puestas en libertad, y otros dos se encuentran pendientes de ser trasladados a España (15012544).

De Israel (4 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se recibió queja de los familiares de una ciudadana española que está a la espera de ser trasladada a España (16014191).

Continúan las actuaciones iniciadas en 2015, relativas a una ciudadana española condenada en Turquía a 15 años de prisión (16 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) y cuya solicitud de traslado a España se encontraba en tramitación desde el mes de mayo de 2016 (15007305).

En los Estados Unidos de América (44 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se han seguido actuaciones sobre los casos de cuatro españoles: tres cumplen una condena a cadena perpetua y el cuarto, que se encontraba en el «corredor de la muerte», lo abandonó tras acordarse la repetición del juicio (09014801).

En México (19 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se siguen actuaciones relativas a una ciudadana española, condenada a cinco años de reclusión, y quien, tras solicitar en un primer momento su traslado a España, acabó renunciando a la solicitud, puesto que le restaba poco tiempo de cumplimiento de condena. Se iniciaron actuaciones relativas a otros dos ciudadanos españoles con solicitudes de traslado pendientes (12013324).

Desde Paraguay (9 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se recibió queja de un ciudadano español por las condiciones de la prisión y por la demora en su traslado a España (16017001).

En Cuba (2 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se finalizaron las actuaciones iniciadas en 2013 tras producirse el traslado de un ciudadano español en octubre de 2016 (16010319).

En Ecuador (25 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se han seguido actuaciones relativas a la situación en prisión de cuatro ciudadanos españoles Asimismo, se continúa realizando un seguimiento de las gestiones consulares con el Ministerio de Justicia y la Defensoría Pública del Ecuador para tratar los casos pendientes de la aplicación del denominado en la legislación ecuatoriana «principio de favorabilidad», lo que podría suponer la puesta en libertad de alguno de ellos (15006120).

En las prisiones de Brasil (48 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), cuatro españoles se han dirigido a esta institución solicitando ayuda. De estos, uno fue liberado en el mes de septiembre y el resto continuaban con sus expedientes de traslado en distintas fases de tramitación (15005195).

En Panamá (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), se continuaron en 2016 las actuaciones iniciadas respecto de tres españoles. Uno de ellos ya regresó a España. El país está inmerso en un proceso de sustitución del sistema procesal penal. Desde la representación diplomática española, tanto a nivel individual como de modo conjunto con el resto de los representantes de la Unión Europea, se han realizado gestiones a fin de intentar que se agilicen estos procedimientos judiciales (13021112).

Por su parte, durante 2016, dos españoles que se encuentran presos en Costa Rica (4 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han dirigido a esta institución manifestando su voluntad de ser trasladados a España. En ambos casos, los expedientes de traslado se encuentran en tramitación (16008428).

Desde 2012 se tramita un expediente relativo a un ciudadano español privado de libertad en una cárcel de Uruguay (7 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) que se queja por las condiciones de su internamiento y por las demoras que padece su expediente de condena (12015565).

En Argentina (18 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016) se han tramitado los casos de diez españoles privados de libertad en el país, de los que cinco fueron expulsados durante 2016 y un sexto lo había solicitado recientemente. Otro ciudadano español presenta un delicado estado de salud pendiente de ser intervenido quirúrgicamente, por lo que permanece largas temporadas ingresado en un hospital, donde es visitado por personal del Consulado General de España en Buenos Aires (15018336).

En Colombia (58 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), desde el año 2013 se mantienen abiertas actuaciones relativas a la situación en las prisiones colombianas de siete españoles, de los que en el transcurso de 2016 dos fueron finalmente trasladados a un centro penitenciario de España y otro está pendiente de aprobación por las autoridades locales. En otro caso, pese a estar aprobada una orden de extradición a España, el Ministerio de Justicia y del Derecho colombiano ha informado al Consulado General de España en Bogotá que debe cumplir los siete años de condena que le fueron impuestos íntegramente y posteriormente será extraditado. Otra ciudadana española padece importantes problemas de salud de los que está siendo tratada (13007068). Otra ciudadana española, que se encontraba en arresto domiciliario, con cuatro hijos menores de edad a su cargo, fue finalmente trasladada a España gracias a la colaboración del consulado, la Defensoría del Pueblo en Colombia e INTERPOL España (16000563).

En diciembre de 2016 se formuló una sugerencia a fin de que el Consulado General de España en Bogotá realizara las gestiones necesarias para la renovación del pasaporte español de un interno, con doble nacionalidad venezolana y española. La familia temía que la falta de renovación de su pasaporte español pudiera hacer que las autoridades colombianas accedieran a una petición de extradición por parte de las autoridades venezolanas (16012552).

Se han seguido actuaciones relativas a la situación en cárceles de Venezuela (22 españoles en prisión a 31 de diciembre de 2016), de tres españoles. En uno de los casos, la doble nacionalidad de la detenida ha dificultado las labores de asistencia consular, los otros dos están pendientes de que se resuelvan sus expedientes de traslado (15011361).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

La apertura de los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla ha supuesto una mejora en el acceso al procedimiento, tal y como se indicó en el informe correspondiente al ejercicio 2015.

El estudio de *El asilo en España* elaborado por esta institución, que se presentó en junio de 2016, recoge los datos sobre las solicitudes formuladas en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla). En el primero no se ha presentado ninguna solicitud desde su inauguración (en 2016, 224 personas solicitaron asilo en Ceuta, pero no en el puesto fronterizo), mientras que en el segundo se presentaron 6.047 solicitudes en 2015 y 2.563 en 2016.

El estudio expone cuál era la situación anterior a la apertura de los puestos fronterizos y se recogen las recomendaciones formuladas como consecuencia del cambio de tendencia que se produjo, tras la llegada de un grupo numeroso de ciudadanos sirios al puesto fronterizo de Beni Enzar, manifestando su deseo de solicitar asilo. En el apartado correspondiente a asilo se dará cuenta en detalle del contenido del estudio citado y de las recomendaciones formuladas. Sin embargo, se ha de mencionar en este apartado la recomendación formulada a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** referida a la necesidad de adoptar las medidas necesarias para otorgar a los solicitantes la protección prevista en la Directiva de Acogida. En el caso concreto de Melilla, ya se hizo mención en el pasado informe anual de la diferencia de criterio mantenida con el citado organismo al no aceptar la recomendación formulada para subsanar las carencias detectadas en la atención social a los solicitantes de protección internacional en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (14023967).

También hace referencia a los problemas detectados en el puesto fronterizo de Melilla, relacionados con la formalización de la solicitud de protección internacional. Ante el elevado número de personas que llegaban, no se formalizaba la solicitud a la entrada sino que se les daba cita para que acudieran otro día y mientras tanto estas personas eran acogidos en el Centro de Estancia Temporal del Inmigrantes (CETI). Esta situación provocó que, en varias ocasiones, grupos de ciudadanos sirios, al llegar la fecha de su cita, no formalizaran su solicitud de asilo.

A principios de 2016, se recibió queja en la que se planteaba que un grupo de nacionales sirios residentes en el CETI de Melilla, habían iniciado una huelga de hambre como protesta por la demora en el traslado a la península. Las actuaciones iniciadas pusieron de manifiesto que los interesados habían entrado por el puesto fronterizo de Beni Enzar pero no habían solicitado protección internacional, razón por la cual no existía prioridad para su traslado.

La Comisaría General de Extranjería y Fronteras comunicó que, debido a la gran afluencia de personas en este puesto fronterizo terrestre melillense, no siempre era posible recoger la solicitud de asilo en el mismo momento del acceso al territorio español, razón por la cual se ofrecía a estas personas que acudieran al mencionado CETI y posteriormente formalizaran su petición. La solicitud en estos casos no conllevaba retención de la persona en las instalaciones fronterizas ni en salas de inadmitidos como ocurre en los puestos fronterizos aeroportuarios. Se comunicaba que un gran número de las personas que habían conseguido acceder a la Ciudad Autónoma de Melilla, en atención al principio de no devolución, tras su manifestación en frontera de solicitar la protección internacional, cuando son requeridos para su formalización, se negaban después a presentarla en la creencia de que con ello evitarían una eventual readmisión a España desde el país europeo al que deseaban llegar. En este punto, se

consideró relevante conocer el grado de cumplimiento del Reglamento (UE) número 603/2013, de 26 de junio, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento de Dublín III.

La Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha comunicado que, si bien en algún momento puntual no se había podido cumplir con el plazo previsto en el Reglamento de Eurodac, debido a la gran afluencia de personas en el referido puesto fronterizo y el volumen de solicitudes de protección internacional que tenían entrada, se había asignado a un funcionario para que se dedicara expresamente al escaneo y grabación de las impresiones dactilares y evitar de este modo las posibles demoras que pudieran tener lugar en este trámite (16000408).

Respecto a las actuaciones realizadas para la mejora de los puestos fronterizos melillenses de Barrio Chino, Mariguari y Farhana, la **Secretaría de Estado de Seguridad** comunicó los avances en el proyecto de ejecución de las obras de reforma de las instalaciones del Puesto Fronterizo de Farhana, indicando que las mismas podrían dar comienzo hacia el mes de agosto de 2016. En cuanto al Paso Fronterizo del Barrio Chino, se habían realizado obras menores para proteger los accesos. Se está a la espera de recibir nueva información sobre las actuaciones de carácter global que se pretenden acometer en dicho paso, y de la valoración del resultado de la instalación de los tornos de control de acceso peatonal en el paso de Maraguari, así como de las obras o instalaciones pendientes (13027471).

Para finalizar se hace referencia a la visita realizada, en el mes de junio de 2016, por técnicos del Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP), a las terminales 1 y 4 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Se formularon a la **Dirección General de la Policía** varias sugerencias para que se lleve a efecto el traslado a la terminal 1 de los solicitantes de asilo y personas inadmitidas cuya estancia esté prevista para más de 72 horas. El propósito de este traslado es que estas personas tengan acceso a la luz solar y ventilación natural. También se sugirió que se facilite a las personas inadmitidas que se encuentran en ambas terminales el acceso a estas zonas y se proporcione a los agentes que prestan servicio en estas dependencias formación en materia de trata de seres humanos con el fin de lograr una más eficaz detección y tratamiento de este tipo de casos.

Entre las sugerencias formuladas se incluyó la de dotar a la sala de separación temporal de cámara de videovigilancia y volver a acondicionar la zona exterior de juegos para niños existente junto a la sala de inadmitidos de la T1. Se sugirió, asimismo, que se permita a las personas retenidas el uso de su teléfono móvil para realizar llamadas, adoptando las medidas de seguridad que se estimen oportunas. Se formularon también cuatro sugerencias a **AENA** solicitando la ampliación del horario de los trabajadores

sociales de las salas de inadmitidos (T1 y T4); la mejora de la dotación de material de ocio para las personas retenidas; habilitar máquinas de cambio de monedas y la realización de las gestiones necesarias para que todas las personas retenidas, que vayan a permanecer más de 48 horas en las salas de inadmisión y asilo, puedan acceder a su equipaje. Se dará cuenta detallada del estado de cada una de ellas en el informe anual MNP correspondiente al año 2016 (16007926).

4.2.2 Denegaciones de entrada

Es habitual la recepción de quejas motivadas por la denegación de entrada a extranjeros, familiares o amigos de residentes extranjeros o de ciudadanos españoles. El objeto de tales quejas es la solicitud de intervención para que se permita la entrada de los viajeros retenidos en los aeropuertos, a la espera de su retorno al lugar de procedencia. En uno de los casos, se inició actuación tras la recepción de la queja de una persona de nacionalidad española que manifestaba que su hijo, de nacionalidad venezolana y mayor de edad, que se encontraba en el aeropuerto de Madrid-Barajas, podía acreditar que estaba a su cargo pero no se le dejaba acceder a su equipaje. Iniciadas las actuaciones, se pudo conocer que el interesado había presentado solicitud de protección internacional en la que manifestaba estar siendo extorsionado en su país. La solicitud fue denegada y el reexamen desestimado, pese al informe favorable del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que consideraba que la petición debía ser admitida a trámite para un estudio en mayor profundidad. El interesado fue retornado a Venezuela (16010264).

En otra intervención, la compareciente exponía que su hijo, de nacionalidad dominicana, estaba retenido en Barajas, aun cuando reunía los requisitos necesarios para entrar. Llevaba consigo visado autorizando su estancia por un mes, sin embargo había surgido un problema con el billete de regreso dado que este tenía fecha para después del período autorizado. Además, desde el control de fronteras se indicaba que no llevaba dinero suficiente para su estancia. Desde esta institución se instó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que permitiera al interesado acreditar si disponía de medios económicos, permitiéndole el acceso a su equipaje y aportar un nuevo billete de avión para regresar a su país en el tiempo autorizado por el visado. Una vez acreditados estos extremos se le permitió el acceso a territorio español. En otro caso en el que se retornó a una ciudadana colombiana, aún no se ha podido aclarar el motivo de denegación de entrada y las actuaciones continúan abiertas (16017357, 16005860).

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a entrar a territorio español

El pasado año se hacía mención a la recomendación formulada a la **Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración** para que los extranjeros, que hubieran extraviado su tarjeta de residencia o que se les hubiera sustraído, pudieran regresar a España. Tras la realización de distintas actuaciones desde el citado organismo se comunicó que existía una previsión de mejora de coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia y que no era necesario adoptar medidas adicionales.

Esta institución mantenía que la previsión a la que se aludía no era suficiente y por dicha causa se había formulado la recomendación. Las quejas recibidas a lo largo de 2016 refuerzan esta valoración. En uno de los casos se formuló una Sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que se adelantara la cita otorgada por el **Consulado General de España en Guayaquil** a la esposa de un ciudadano español para solicitar un visado que le permitiera la entrada en España, tras haber extraviado su autorización de residencia, y que se concediera dicho visado, una vez acreditadas sus circunstancias familiares. A la interesada se le había concedido una cita para seis meses después. Las circunstancias familiares de la interesada eran particularmente delicadas puesto que residía en España con su marido de avanzada edad y ciego y con su hijo, por lo que la demora en la cita para solicitar y tramitar el visado le resultaba muy perjudicial.

En otra queja, una ciudadana española, exponía las dificultades de su madre para obtener un visado que le permitiera regresar a España, al haber perdido la tarjeta de familiar de ciudadano comunitario. El **Consulado General de España en Argel** había denegado la solicitud y había indicado a la interesada que debía solicitar de nuevo el visado de reagrupación familiar. La Administración comunicó en su respuesta que los familiares de comunitario que extravíen su tarjeta en el exterior podrán solicitar el correspondiente visado de entrada en régimen comunitario con el código ESC, que es gratuito y de tramitación preferente, si continúan reuniendo los requisitos. En el caso tratado se había advertido un error respecto a la tramitación del visado con el código EXT, que no procedía en este caso.

La denegación por el **Consulado General de España en Dakar** del visado solicitado por un ciudadano para regresar a territorio nacional, tras el extravío de su residencia de larga duración en vigor, dio lugar a una actuación ante la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** y la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**. La citada dirección general consideraba que la autorización de la que era titular el interesado se había extinguido de manera automática, por lo que no procedía la concesión del visado. La Secretaría General de Inmigración y Emigración no consideraba necesaria la resolución expresa de la extinción de la autorización de residencia, lo que, a juicio de esta institución resulta

imprescindible para salvaguardar el derecho de defensa del interesado. Se finalizó la actuación expresando la diferencia de criterio con los dos organismos citados. Resulta necesaria una modificación reglamentaria para introducir la necesidad de dictar resolución para la extinción de este tipo de autorizaciones. Además, no parece razonable que para extinguir las autorizaciones de residencia temporal se exija resolución expresa y no lo sea para extinguir las de larga duración (16011919 y otras).

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

La situación de las personas que llegan a territorio nacional tras el naufragio de la embarcación en la que viajaban ha sido motivo de varias intervenciones a lo largo del año 2016. Continuaron las actuaciones a las que se aludía en el informe del pasado año en el que se expresaba la preocupación de esta institución por la salud física y psicológica de los supervivientes del naufragio de una patera que fueron trasladados al Puerto de Arguineguin (Las Palmas) debido a su precario estado de salud. Fueron trasladados a centros hospitalarios y una de estas personas falleció.

El Defensor del Pueblo considera que en estos casos es necesario adoptar medidas especiales y valorar la posibilidad de derivar a estas personas a recursos asistenciales. Por este motivo se formuló una **Recomendación** para la elaboración de un protocolo de actuación para los supervivientes de naufragios de pateras que hayan sido rescatados. Se recomendó que el citado protocolo incluyese una asistencia psicológica especializada que podría ser incorporada al acuerdo firmado entre el **Ministerio del Interior y Cruz Roja**. La recomendación no ha sido aceptada. La Administración considera que es suficiente con el contenido del convenio suscrito entre el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** y Cruz Roja Española para la realización del programa de atención a inmigrantes en asentamientos y llegados a las costas españolas.

Esta institución cerró las actuaciones comunicando a la Administración su diferencia de criterio en esta cuestión. Se considera que en casos de fallecimientos durante la travesía y, ante la situación de precariedad física y psicológica en la que quedan los supervivientes, debe prevalecer su condición de víctimas y ser atendidos de manera adecuada, sin que se considere adecuado que permanezcan largo tiempo en dependencias policiales o ingresados en centros de internamiento de extranjeros. Estos centros no reúnen las condiciones para que los supervivientes de estas tragedias reciban una atención que mejore su situación psicológica (16001437).

En los últimos días del mes de diciembre de 2016 se inició una actuación de oficio, tras tener conocimiento del rescate de una mujer en avanzado estado de gestación y el posterior nacimiento de su bebé a bordo de la fragata española

«Navarra». Asimismo, se recibieron informaciones de que la madre, nacional de Costa de Marfil, pudiera ser menor de edad. En el momento de elaboración del presente informe, se ha recibido respuesta del **Ministerio de Defensa** dando cuenta de las actuaciones realizadas por el comandante del buque para asegurar el registro de la niña nacida a bordo. Se expidió certificado de nacimiento y documento de Registro Civil con los datos aportados por la madre y se realizó fotocopia de la huella del pie y mano de la recién nacida, junto con una muestra de ADN debidamente identificada y protegida. Esta documentación fue entregada en el **Consulado General de España en Roma (Italia)** para su remisión a las autoridades españolas competentes y una copia de los certificados fue entregada a la madre, antes de abandonar el buque. Se está valorando la respuesta recibida y se continuará informando sobre este asunto en el próximo informe anual (16017628).

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.4.1 Puestos no habilitados

En julio de 2016, se dieron por concluidas las actuaciones seguidas con relación al procedimiento judicial que se había iniciado tras el intento de entrada irregular en Melilla de alrededor de 200 personas, en octubre de 2014. En el informe del pasado año se indicaba que, contra el auto de sobreseimiento dictado respecto de ocho agentes de la guardia civil imputados, se había formulado recurso de apelación, que ha sido desestimado, habiéndose archivado la causa y concluida la actuación iniciada por esta institución (14020455).

Continúan las actuaciones en el procedimiento judicial abierto tras las muertes acaecidas en la frontera de El Tarajal (Ceuta). La última información remitida por la **Fiscalía General del Estado** comunica que aún se encuentran pendientes de resolver diferentes recursos presentados por las acusaciones populares. Ya en enero de 2017 se ha tenido conocimiento de que la Audiencia Provincial de Cádiz ha estimado parcialmente uno de los recursos y ha ordenado continuar con la instrucción del procedimiento (14003098).

Por otro lado, han continuado los intentos de acceso irregular a territorio nacional a través de los vallados fronterizos de Ceuta y Melilla. La mayoría de las quejas recibidas hacen referencia a que las denominadas «devoluciones en caliente» no permiten conocer si las personas afectadas son menores de edad o se encuentran en necesidad de protección internacional. También se han repetido las quejas relacionadas con la demora en la llegada de los servicios de emergencia, lo que supone un riesgo para las personas que se encuentran encaramadas en la valla.

El Defensor del Pueblo comparte la preocupación de las personas que se han dirigido a esta institución y ha reiterado en sus escritos su posición contraria a las devoluciones automáticas de extranjeros y las recomendaciones formuladas a estos efectos, de cuyo contenido se dio cuenta en el pasado informe.

En cuanto a la activación de los servicios de emergencia, continúan abiertas las actuaciones iniciadas ante la **Delegación del Gobierno en Ceuta**, tras la recepción de una queja en la que se comunicaba que el intento de entrada se había producido a las siete de la mañana y algunas personas resultaron heridas con cortes profundos y contusiones. Se afirmaba que, pese a que había personas encaramadas en la valla, el aviso al 112 se produjo una hora y cuarenta y cinco minutos después (16011717, 16011723 y otras).

En el estudio *El asilo en España* se ha dado cuenta de la recepción de quejas sobre devoluciones de extranjeros en el mar. Tanto personas a título individual, como organizaciones no gubernamentales, se dirigieron al Defensor del Pueblo aportando material audiovisual que registraba estas prácticas. Esta institución ha manifestado en reiteradas ocasiones que las autoridades españolas deben garantizar que los extranjeros puedan formalizar solicitudes de protección internacional cuando sean interceptados por funcionarios españoles, con independencia de que esta eventualidad se produzca fuera o dentro de las aguas territoriales españolas.

Las devoluciones expeditivas de personas rescatadas del mar no respetan la normativa en materia de asilo, tal y como ha señalado el Defensor del Pueblo en anteriores informes anuales. Este tipo de actuación no permite que potenciales solicitantes de asilo puedan recibir la protección que garantiza el Convenio de Ginebra. A salvo de las situaciones de persecución individual, procede recordar también que el ACNUR ha hecho llamamientos para que no se devuelvan, retornen o expulsen a personas a países cuya situación conflictiva puede poner en riesgo sus vidas.

El Defensor del Pueblo considera que la Administración española tiene la obligación de detectar cuáles son los obstáculos que existen para que personas en necesidad de protección no puedan acceder a los puestos fronterizos sin poner en riesgo sus vidas. La **Dirección General de la Guardia Civil** considera que actúan en cumplimiento de la normativa. En uno de los informes remitidos a esta institución con motivo de una de las intervenciones efectuadas, se ponía de manifiesto que se actuaba en cumplimiento de una Orden de Servicio sobre Vigilancia e Impermeabilización de Fronteras en la Ciudad de Ceuta. Según dicha orden, los funcionarios de la Guardia Civil tendrían la misión de «Materializar las tareas de impermeabilización fronteriza en el mar, que fundamentalmente consistirán en la detección temprana de las embarcaciones que con inmigrantes traten de acceder a territorio nacional. Esta detección debería, caso de ser posible, permitir alertar de forma oportuna a las autoridades marroquíes para que se

hagan cargo de la incidencia antes de que los inmigrantes se acerquen a las aguas españolas».

La **Dirección General de la Marina Mercante**, por su parte, que también ha sido consultada, ha remitido información a esta institución sobre las dificultades existentes para determinar la jurisdicción sobre las aguas del estrecho y ha dado traslado de los convenios internacionales aplicables, así como de las líneas de actuación que se siguen (16013369, 16005019).

4.4.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)

Como ya se mencionó en el pasado informe anual, con anterioridad a la llegada del colectivo de ciudadanos sirios a través de la frontera con Marruecos, los CETI alojaban a solicitantes de asilo, aunque estos eran claramente minoritarios. En el año 2015 se produjo un cambio radical del perfil de los residentes, al acoger mayoritariamente a solicitantes de asilo.

La Administración ha sostenido que los CETI eran recursos similares a los Centros de acogida para refugiados (CAR) y ha afirmado que la atención que se presta en dichos centros es la misma. Sin embargo, los residentes de los CAR y los que están acogidos en dispositivos gestionados por las organizaciones no gubernamentales reciben una atención especializada, tienen más posibilidades de encontrar trabajo al estar en la península y los grupos familiares permanecen juntos, al contrario que en los CETI, en los que las madres con hijos están en un lado y los padres en otro.

El Defensor del Pueblo ha reiterado que la situación de estos centros no permite que puedan ser considerados como recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo. Se ha llamado la atención sobre la falta de asistencia especializada al colectivo de solicitantes de asilo y, particularmente, a personas que presentan una especial vulnerabilidad. Adicionalmente debe recordarse que las autoridades policiales mantienen la restricción en la libertad de circulación de los solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida a trámite por lo que no pueden salir de las ciudades autónomas, salvo que se autorice su traslado por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

El Defensor del Pueblo ha recibido quejas en las que los solicitantes de asilo, cuya petición se encuentra admitida a trámite, se manifiestan contrarios a la prohibición de acceso a la península. También se han recibido quejas de solicitantes de protección internacional que pertenecen al colectivo de lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales (LGBT). En todas ellas se demanda más claridad en el procedimiento de traslados a la península. Esta institución ha iniciado actuaciones en estos casos y ha solicitado información respecto a estas quejas y para conocer si, en general, se prioriza

el traslado de personas que presentan este tipo de perfil. La respuesta de la Administración sobre este asunto señala que se tiene en cuenta para autorizar el traslado la situación de vulnerabilidad de la persona. Las actuaciones iniciadas por esta institución aún no han finalizado (16005878, 16009239).

4.4.3 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta

Coincidiendo con el fin del ejercicio, se ha iniciado una actuación de oficio para conocer la situación del CETI de Ceuta, tras la entrada de 424 personas en Ceuta y su ingreso en el centro mencionado. Tras dicha entrada, el centro ha superado ampliamente su capacidad y se han tenido que instalar tiendas de campaña en terrenos colindantes para poder atender a todos los residentes.

En los primeros días del mes de enero de 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero realizaron una visita a la ciudad de Ceuta y visitaron el CETI. También en los primeros días de 2017 se ha recibido la respuesta de la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**. Tras las medidas de emergencia adoptadas, el 4 de enero de 2017, el CETI albergaba a 875 personas. Hay que recordar que el centro tiene una capacidad máxima de 512 plazas. En el próximo informe anual se dará cuenta de la valoración que se realiza de la respuesta recibida (16017629).

4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla

En el informe del pasado año se daba cuenta de las recomendaciones formuladas a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en octubre de 2015, tras las visitas giradas al CETI de Melilla, con el objetivo de trasladar de manera urgente a las familias con menores de edad y el de diseñar un plan para programar y atender las necesidades educativas de los menores que llegaban al CETI.

Las respuestas a dichas recomendaciones se recibieron a lo largo de 2016, una vez la situación en el centro había cambiado sustancialmente. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** comunicó que se había priorizado el traslado de personas vulnerables a la península y se detallaron las actuaciones realizadas para la escolarización de los menores. El **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** dio cuenta de la particularidad que presenta la escolarización de menores refugiados debido al altísimo nivel de rotación, es decir, de flujos de entrada y salida de los centros educativos, como consecuencia de que, a lo largo del curso escolar, la inmensa mayoría de las familias sirias fueron trasladadas a la península (15008175).

Se inició actuación de oficio ante la **Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** tras conocer que se habían producido denuncias contra un trabajador del centro, por conductas inadecuadas hacia los residentes, tanto durante su jornada laboral como fuera de esta. La Administración comunicó que el interesado había sido suspendido provisionalmente de empleo y sueldo y se habían incoado diligencias previas, sin que aún exista pronunciamiento judicial. Las actuaciones continúan abiertas con la Fiscalía para conocer el curso del procedimiento judicial, que continúa abierto (16000781).

Esta institución ha mostrado su preocupación sobre los problemas que pueden producirse en el centro, teniendo en cuenta el alto número de personas que allí residen de diferentes edades y nacionalidades. En junio de 2016, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para la elaboración urgente de un Protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género. En su respuesta, el citado organismo comunica que trabaja en la implantación de un protocolo de esas características a nivel nacional. Se ha reiterado la recomendación formulada ya que su propósito era la implantación urgente en el CETI de Melilla, coincidiendo con el ACNUR que había efectuado esa misma propuesta (16007433).

Otra cuestión hace referencia a las actuaciones iniciadas en relación con la situación de mujeres marroquíes, casadas o viudas de sirios y sus hijos menores. En unos casos se les comunicó que debían abandonar el CETI, tras ser denegada su solicitud de asilo. En otros supuestos, las quejas se referían al temor de que esto ocurriese. Las interesadas afirmaban que si volvieran a Marruecos su situación sería muy delicada al ser cónyuges de ciudadanos sirios y tampoco tendrían la opción de ejercer su derecho a la vida familiar dado que, en la práctica, su país no emite visado a los nacionales de Siria.

Expresaban también su preocupación por la falta de atención psicológica a sus hijos. Las circunstancias de cada familia son diferentes, en algún caso el cónyuge se encontraba a la espera de que se resuelva su solicitud de asilo en otro país de la Unión Europea para poder solicitar la reunificación familiar y, en otros, el cónyuge estaba aún esperando cita para formalizar su solicitud de asilo. Las actuaciones continúan abiertas (16000207, 16009745).

También se inició actuación tras la recepción de una queja en la que se comunicaba que un ciudadano de Mali, que había sufrido un accidente al saltar la valla, fue ingresado en el CETI, tras haber estado hospitalizado casi dos meses. En la queja se exponía que, a la vista del informe médico y el grave deterioro cognitivo que presentaba el interesado, era necesario un centro especializado para personas en su situación. El interesado fue trasladado finalmente a un centro en Santander (16000689).

Para finalizar este apartado se hace referencia a las actuaciones realizadas tras las quejas recibidas por las demoras en los resultados de las pruebas de ADN, que se realizan en Melilla para garantizar el vínculo familiar de los menores que ingresaban en el CETI con sus progenitores y familiares. Como consecuencia de dicha actuación se comunicó que el tiempo medio era de dos semanas y, que en el año 2015, se habían realizado en Melilla 456 pruebas de ADN. Aún se encuentra en trámite una de las actuaciones iniciadas en 2016, tras la recepción de una queja en la que se separó a un menor de su madre al entrar en Melilla. En este caso, las pruebas de ADN se realizaron por la entidad de protección melillense, pese a que el Protocolo Marco de Menores no Acompañados prevé su realización por la policía nacional. El menor fue retirado de su madre hasta que se recibió el resultado de las pruebas, sin acceder a la solicitud de delegación provisional de la guarda del menor, a pesar de que la interesada presentó pasaporte argelino y certificado de nacimiento de su hijo. Una vez se recibió el resultado de las pruebas, tres semanas después, se reintegró al menor con su madre (16011870).

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

Como se ha indicado en informes anteriores, la cuestión de la determinación de la edad continúa siendo objeto de un número significativo de quejas.

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, el Protocolo Marco de Menores extranjeros no acompañados establece la posibilidad de incoar estos procedimientos a menores documentados en determinados supuestos. Esta y otras cuestiones del citado protocolo están pendientes de pronunciamiento judicial en el recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que admitió el recurso de casación en octubre de 2016, tras desestimar la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso interpuesto, del que se dio cuenta en el pasado informe.

En el informe monográfico *¿Menores o adultos?: Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo entendió improcedente someter a estos menores a dichos procedimientos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (Loex). En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, fijando como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad,

pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo continúa dictando sentencias en el mismo sentido de su doctrina jurisprudencial fijada en 2014, (última sentencia en ese sentido dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Civil, el 1 de diciembre de 2016, Sentencia 720/2016, en la que se reitera doctrina jurisprudencial citada y se establece que no tiene la condición de indocumentado quien posea pasaporte expedido por las autoridades de su país de origen —Senegal— acreditando su minoría de edad y establece el derecho a quedar bajo la protección que la ley dispensa a los menores no acompañados).

A pesar de la anterior doctrina jurisprudencial, se ha incrementado el número de quejas recibidas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a menores que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de ello. La **Fiscalía General del Estado** considera que la nueva redacción del artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en su redacción dada por la Ley 26/2015, otorga al ministerio fiscal la potestad de realizar un juicio de proporcionalidad para considerar que un pasaporte o documento de identidad no es fiable (16000879, 16006132 y otras).

Se dirigió también a esta institución una asociación dando traslado del caso de un grupo de ciudadanos extranjeros solicitantes de asilo que habían sido sometidos a procedimientos de determinación de la edad a su llegada a la costa de Algeciras (Cádiz), tras los que dictaron decretos estableciendo su mayoría de edad, sin que estos tuviesen constancia de ello al no habérseles notificado. La citada asociación se dirigió a la Fiscalía interviniente solicitando copia del decreto dictado, así como de las pruebas realizadas y de los informes emitidos, para su incorporación a los expedientes de protección internacional incoados, sin que se remitiese la documentación solicitada. En la actuación iniciada, la **Fiscalía General del Estado** comunicó que los decretos dictados ordenaban realizar las notificaciones oportunas, si bien no constaba en los expedientes que estas se hubiesen efectuado, por lo que se ha solicitado nueva información para conocer las medidas adoptadas por el ministerio fiscal para asegurar la notificación a los interesados de los decretos de determinación de edad que se dicten (16009128).

Durante 2016 se han iniciado numerosas actuaciones por procedimientos de determinación de la edad incoados a ciudadanos extranjeros al acceder a las costas españolas por puestos no habilitados, tanto en lo referido a la ausencia o a la demora en dictar los oportunos decretos, como a las irregularidades detectadas en las pruebas radiológicas realizadas a los interesados y su reiteración. A estos efectos, se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado** de las prácticas detectadas en Valencia, Cádiz, Málaga y Almería.

En este último caso, el citado organismo comunicó que los procedimientos de expulsión incoados en Almería se resolvieron sin que el fiscal dictase el correspondiente decreto determinando provisionalmente la edad de los interesados, debido a que la expedición de dichos decretos demora uno o varios días. Por lo anterior, los policías actuantes, una vez recibidas las pruebas médicas que arrojan la mayoría de edad, incoan procedimiento de devolución y solicitan al órgano judicial el internamiento. Para corregir esta situación, la Fiscalía dispuso que sea el fiscal de guardia que interviene en la comparecencia de internamiento el que dicte el decreto y lo aporte ante dicho órgano judicial, para que se valore la mayoría o minoría de edad y la cuestión no sea reiterada con posterioridad, salvo en los casos en los que aparezcan nuevas circunstancias. En relación con la repetición de pruebas radiológicas, la Fiscalía comunicó que se debió a la falta de consulta del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados por parte del Juzgado de Control del Centro de Internamiento de Extranjeros que ordenó realizar las pruebas, toda vez que en el citado registro constan todos los datos de los interesados, entre ellos, las pruebas médicas realizadas.

Se concluyó la actuación comunicando a la **Fiscalía General del Estado** que, además de las irregularidades detectadas por dicho organismo en la demora en dictar los decretos y en la reiteración de las pruebas radiológicas, en todos los casos examinados se constató que únicamente se había practicado a los interesados una radiografía de carpo, sin realizar otras pruebas complementarias como ortopantomografía, radiografía de clavícula, etcétera. Los informes radiológicos realizados no recogían la horquilla de edades entre las que deberían estar comprendidos los examinados, ni informaban sobre el posible error en la estimación; así como que en ninguno de los procedimientos constaba intervención de médico forense, sometiendo a los interesados a anamnesis dirigida y a reconocimiento médico, evaluando todas las pruebas en conjunto y emitiendo el oportuno informe. Asimismo, se trasladó a la **Fiscalía General del Estado** la preocupación de esta institución por el hecho de que los distintos informes radiológicos realizados arrojen resultados muy dispares, toda vez que los resultados de las pruebas deberían ser reproducibles, aunque se realicen en hospitales diferentes (15013084).

En otra actuación iniciada por las irregularidades detectadas en los informes radiológicos realizadas en distintos hospitales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se solicitó información a las autoridades de protección de menores competentes sobre la elaboración en dicha comunidad de un protocolo territorial, que permita cumplir lo estipulado en el protocolo marco sobre la cuestión. Dicha información está pendiente de recibirse, a la fecha de cierre del presente informe (16007717 y otras).

Se hace referencia a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los institutos de medicina legal (Orfila). La **Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, que permite que

cualquiera de los institutos pueda realizar consultas sobre la existencia de estos datos. No obstante, dicha aplicación no permite el acceso a los mismos, por lo que es necesario contactar por otros medios con el instituto médico legal que realizó los informes para su remisión por medios externos a la aplicación. Con posterioridad, se informó de que se está desarrollando el Sistema Integrado de Justicia, aplicación que sustituirá el actual sistema de gestión procesal y permitirá la interoperatividad real entre los órganos judiciales y los institutos de medicina legal. A la vista de lo comunicado, se continúa a la espera de que el citado organismo remita nueva información sobre las medidas que se continúen adoptando para posibilitar la consulta y el intercambio de las pruebas e informes forenses para la determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional (11019553).

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

El Defensor del Pueblo considera que el registro inmediato de los datos de los menores extranjeros no acompañados, tras ser localizados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, constituye una herramienta fundamental para su protección efectiva, así como para su localización en caso de ausencia del centro de protección asignado. Se han constatado importantes avances en la eficacia del Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y en la agilización de los trámites para su consulta. Pese a ello, continuaron detectándose casos en los que la falta de coordinación entre las entidades de protección de menores y los responsables policiales del registro ha demorado la inscripción, lo que propicia la duplicidad en la identificación de los menores y dificulta el acceso a información actualizada sobre estos.

Como ejemplo de la necesidad de mejorar la coordinación existente se da cuenta del recordatorio de deberes legales formulado a la entidad de protección de menores madrileña. Se recordaron las previsiones del artículo 13 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del menor y la obligación que incumbe a los servicios de protección de menores de proporcionar el auxilio inmediato que precise cualquier menor que sea puesto a su disposición, con independencia del modo en el que haya sido detectado. Un menor, que había ingresado en un centro de protección acompañado de miembros de una fundación, no fue acompañado por personal del centro a las instalaciones policiales para su reseña, pese a no hablar el castellano. Esta actuación se justificaba por el responsable del centro de acogida en la cercanía de las instalaciones policiales. No obstante, fue un agente de la Policía municipal quien contactó con la citada fundación, comunicando que el menor se encontraba en dependencias policiales solo y desorientado, sin que nadie le facilitase la comunicación en el idioma que conocía (15010316).

El Defensor del Pueblo ha iniciado **actuaciones de oficio** con las **entidades de protección de menores de las distintas comunidades autónomas, así como con las diputaciones forales vascas, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a fin de conocer la situación actualizada de estos menores en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, los procedimientos que resulten necesarios mejorar. Se están evaluando los datos recibidos y se continúa a la espera de recibir todos los datos para formular las recomendaciones necesarias que mejoren el funcionamiento de esta herramienta (16009988 y relacionadas).

4.5.3 Nuevas causas del cese de tutela y otras cuestiones

Como ya se dio cuenta en el informe anterior, la nueva redacción del artículo 172 del Código Civil, tras la reforma producida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha dado cobertura legal a determinadas actuaciones que el Defensor del Pueblo entendía irregulares antes de dicha modificación.

En su apartado 4, introduce la posibilidad de adoptar la guarda provisional del menor durante el plazo más breve posible, en tanto se realizan diligencias para su identificación y constatar su desamparo. Asimismo, el apartado 5 recoge que las entidades de protección podrán cesar la tutela de los menores en desamparo o en guarda provisional, cuando constaten la desaparición de las causas que motivaron la asunción, además de por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1 del Código Civil, cuando comprueben fehacientemente que el menor se ha desplazado voluntariamente a otro país o que se encuentra en otra comunidad autónoma que haya asumido su tutela, cuando entiendan que no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor, así como por el transcurso de seis meses desde el abandono por el menor del centro de protección.

El Defensor del Pueblo considera que, una vez constatado que un menor se encuentra en situación de desamparo, los servicios de menores correspondientes al territorio en el que se ha localizado tienen la tutela del mismo por ministerio de la ley, estando reservada la guarda provisional, prevista en el citado artículo 172.4, para los casos en los que sea preciso realizar diligencias para su identificación y constatar su desamparo, que deberán realizarse en el plazo más breve posible. Durante el tiempo que dure esta guarda provisional se deberán adoptar todas las medidas de protección necesarias, incluida la tramitación de su residencia, en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

En este sentido, se efectuaron **recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, que demoró más de nueve meses la asunción de tutela de una menor de edad, con indicios de ser víctima de trata de seres humanos, que alcanzó la mayoría de edad indocumentada (15010743); a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla**, al comprobar que se había cesado hasta en 18 ocasiones en las medidas de protección acordadas con el menor, a causa de su abandono del centro en el que se encontraba, pese a que las ausencias en muchas ocasiones han sido de uno o de unos pocos días (16004993); y a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, al constatar que, en tres casos, se habían demorado más de seis meses las solicitudes de residencia de menores tutelados (15004407).

Se da cuenta del **Recordatorio de deberes legales** formulado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**. Se recordó el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros no documentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de disponer la determinación de su edad y dictar decreto estableciendo la misma. En este caso, un menor indocumentado fue interceptado intentando acceder irregularmente a territorio español. Tras manifestar su minoría de edad, fue sometido a una prueba radiológica en el Hospital Carlos Haya de Málaga. No obstante, no consta la comunicación al Fiscal de Menores de la localización del presunto menor, ni la solicitud de autorización para realizar la citada prueba, así como su remisión una vez realizada, al objeto de la emisión del correspondiente decreto. El interesado no fue puesto a disposición de la Fiscalía hasta que días después el letrado aportó nueva documentación referida a su minoría de edad. En su respuesta, la **Fiscalía General del Estado** reconoció la errónea aplicación del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, por lo que ha dictado las instrucciones precisas a fin de que en todos los procedimientos de determinación de la edad incoados, los fiscales actuantes procedan a la apertura de diligencias preprocesales y a dictar el correspondiente decreto (16007717).

4.5.4 Autorización para trabajar

Esta institución ha de mostrar su preocupación por la nueva interpretación dada por la **Secretaría General del Inmigración y Emigración** acerca del alcance de la residencia legal que, a todos los efectos, la legislación de extranjería otorga a los menores extranjeros no acompañados. Como ya se informó en el anterior informe anual, se inició una actuación con el citado organismo a la vista de las quejas recibidas en relación con la constancia en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados de una mención que señalaba que no se encuentran autorizados para trabajar.

La Administración afirma que no procede la inscripción «autoriza a trabajar», al ser de aplicación el artículo 196 del Reglamento de extranjería, que específicamente trata de la residencia de los menores extranjeros no acompañados. Según el criterio del citado organismo, las autorizaciones otorgadas deben ser solo de residencia, pudiendo obtener los menores una autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la Ley que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social en España (Loex).

Esta institución entendió que la interpretación realizada por ese organismo no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de la Loex, así como en el artículo 196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar. Tampoco se considera justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, ya en los últimos días del mes de diciembre de 2016, se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** dirigida a que se haga constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados mayores de 16 años que se encuentran autorizados a trabajar. Se dará cuenta de la contestación que se reciba en el próximo informe anual (15000312, 15015005 y otras).

4.5.5 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Se recibió queja relativa a un menor de edad, de nacionalidad argelina, que se encontraba en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia para su expulsión, al haberse autorizado el internamiento por el juez de instrucción y dictado Decreto de mayoría de edad por la Fiscalía de Almería. Dicha mayoría de edad se basó en un informe médico que establecía que el interesado contaba con una edad de 19 años, con una horquilla de edades de más-menos seis meses. No consta que se aportara al fiscal de Almería pasaporte o certificado de nacimiento, ni que con anterioridad al ingreso en el CIE y tras obtener su documentación, solicitara la revisión del decreto a la Fiscalía de Almería o pusiera de manifiesto la existencia de tales documentos ante el juez que autorizó el internamiento.

El letrado del interesado aportó documentación original argelina, acreditativa de la minoría de edad del interesado a la Fiscalía de Valencia, y esta ordenó la práctica de nuevas pruebas de determinación de edad que arrojaron un resultado de mayoría de edad. Alegaba que, en aplicación de la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, citada con anterioridad y, a la vista de la documentación que aportaba su cliente, no se debió iniciar el procedimiento de determinación de la edad. Además,

alegaba la existencia de un convenio suscrito con Argelia relativo a la asistencia judicial en el ámbito civil y mercantil, de 24 de febrero de 2005. En su respuesta la **Fiscalía General del Estado** señalaba que el citado convenio es aplicable a pruebas practicadas en procedimientos judiciales, estando expresamente prohibida su aplicación a medidas provisionales. El decreto de determinación de edad del fiscal es una resolución interlocutoria previa a las actuaciones de los servicios de protección o de la Administración General del Estado, que tiene la consideración de medida provisionalísima. Asimismo, la Fiscalía señalaba que dichos convenios exigen formas solemnes de transmisión del documento entre autoridades signatarias, encajando difícilmente en dicho convenio un documento presentado por el afectado. La **Fiscalía General del Estado** concluía que la protección del interés del menor exige excluir soluciones apriorísticas, generales y automáticas que impongan desde un principio que prevalezca el documento o la prueba, debiendo cada caso analizarse de forma individualizada, ponderando todas las circunstancias existentes, en el ejercicio de la potestad que otorga a la Fiscalía el ya citado artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Durante un mes el menor permaneció en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia hasta que, tras informe emitido por el Consulado de Argelia en Alicante, se avaló la autenticidad del documento y se estableció que a todos los efectos el afectado era menor de edad con arreglo a la ley argelina. La Fiscalía de Valencia dictó entonces decreto de minoría de edad, revisando el anterior decreto dictado en Almería (16006650).

Se recibieron quejas de ciudadanos internos en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia, presuntos menores de edad, denunciando irregularidades en los procedimientos de determinación de la edad a los que habían sido sometidos. A la vista de la documentación aportada se comprobó la repetición de pruebas radiológicas en hospitales valencianos y la ausencia en los informes emitidos de los requisitos mínimos necesarios para este tipo de pericias médicas. Se dio traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado**. Se solicitó también a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Comunitat Valenciana** información sobre la existencia de un protocolo territorial, dirigido al cumplimiento de lo estipulado sobre procedimientos de determinación de la edad en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos emitidos. Se informó de la existencia de un Protocolo de actuación interinstitucional para la atención en la Comunidad Valenciana de menores extranjeros en situación irregular, indocumentados o cuya documentación ofrezca dudas razonables sobre su autenticidad, que se consensuó entre todas las instituciones y organismos actuantes en julio de 2013.

En el citado protocolo constaban todos los servicios de radiodiagnóstico de los centros hospitalarios donde pueden realizarse las pruebas médicas, si bien dicho documento aún no había sido suscrito. Se ha solicitado a la citada conselleria nueva información acerca de la adaptación del protocolo territorial elaborado en la Comunitat Valenciana a lo dispuesto en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, así como sobre su entrada en vigor. Asimismo, se interesó información sobre las actuaciones que dicho organismo realice para garantizar lo estipulado en el citado protocolo marco respecto a las condiciones de realización de las distintas pruebas médicas prescritas en los procedimientos de determinación de edad (16007047, 16005873, 16006683).

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, los días 26 y 27 de octubre de 2016, de la que se da cuenta pormenorizada en el apartado referido a dichos centros, se entrevistó a un numeroso grupo de internos, veinte de los cuales manifestaron ser menores de edad. Entre estos, la mayoría indicó haber solicitado a sus familiares el envío de documentación acreditativa de su minoría de edad, en tanto que dos de ellos comunicaron que habían aportado a la dirección del centro dicha documentación. Asimismo, uno de los internos indicó que se había declarado mayor de edad para poder continuar con la tramitación de su solicitud de protección internacional. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado** y se solicitó información sobre las actuaciones realizadas sobre el particular (16014003 y relacionadas).

4.5.6 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Se recibió queja de una fundación relativa a la falta de renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado. La resolución dictada por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** basaba la denegación en que el menor había sido objeto de medidas judiciales de reforma, según informe emitido por la Policía. Una vez más, se recordó a la Subdelegación del Gobierno en Cádiz el deber legal que le incumbe de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una sugerencia a fin de que se revocase la resolución que denegó la renovación de la residencia, dictando otra en la que se estime. El citado organismo aceptó las resoluciones dictadas y concedió la residencia. A la fecha de cierre del presente informe continúa la actuación en lo referido a la retroacción de las autorizaciones de residencia concedidas al menor al momento de su puesta a disposición de los servicios de protección (16003220).

4.5.7 Visitas a centros de menores

Visita al Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla

En septiembre de 2015 se visitó el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de la Ciudad Autónoma de Melilla** y se dio traslado de las conclusiones alcanzadas al **ministerio fiscal.** Ambos organismos remitieron información acerca de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas. Se continuaron las actuaciones relacionadas con la necesidad de reforzar el personal del centro; la agilización de las pruebas de determinación de la edad de menores indocumentados; las obras en los baños para garantizar la intimidad de los internos; la resolución del problema de salubridad y malos olores de los pozos negros del centro, así como sobre la escolarización de los menores.

En relación con el grupo de menores extranjeros que pernocta en la zona de la Ciudadela de Melilla intentando abordar una embarcación para cruzar a la península, se ha comprobado que durante el año 2016 no ha remitido dicha situación, por lo que se ha reiterado a las administraciones competentes la necesidad de adoptar medidas que aborden el asunto a pie de calle desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, ya que las medidas coactivas adoptadas no han dado resultado (15012933).

Visita al Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid

Se dirigieron a esta institución distintas asociaciones exponiendo la situación en la que se encontraban un grupo de menores extranjeros no acompañados que pernoctaban en el Parque de Isabel Clara Eugenia de Madrid, anejo al Centro de Menores Isabel Clara Eugenia. Además, se trasladaba que varios de estos menores afirmaban haber sufrido malos tratos en dicho centro, cuestión que había sido objeto de denuncia ante las autoridades judiciales.

A la vista de las quejas recibidas, el 3 de noviembre de 2016, personal de esta institución realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, donde se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección madrileños, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. Asimismo, se observó que un número importante de ellos consumía sustancias tóxicas. De la visita al centro y de las conclusiones adoptadas se da cuenta en el apartado de menores del presente informe, dentro del epígrafe de Política Social. Los menores que se encontraban en el parque estaban en situación de grave riesgo. Por lo anterior, se iniciaron actuaciones urgentes con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para conocer las actuaciones previstas para su ingreso en un centro adaptado a sus necesidades, dando traslado de dicha cuestión a la **Fiscalía General del Estado.** En

informes posteriores se dará cuenta del resultado de las actuaciones (16014447, 16014515, 16015329).

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

Cuestiones generales

La preocupación por la situación de los centros de internamiento de extranjeros ha generado una continua actividad supervisora del Defensor del Pueblo con las administraciones. Prueba de ello es que ya en el año 1985, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España (El texto completo del recurso puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI_5_1985.pdf). En el citado recurso se abordaban cuestiones básicas —que hoy resultan de completa actualidad— sobre los valores constitucionales y las restricciones de los derechos fundamentales de los extranjeros, derivadas de su especial relación de sujeción.

El primer motivo de inconstitucionalidad se centraba en someter a la consideración del tribunal si resultaba adecuado al ordenamiento constitucional la facultad de que la autoridad administrativa pudiera imponer una sanción que implicase una privación de libertad, por entender que esa atribución era contraria al artículo 25.3 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional estimó —en parte— el recurso interpuesto por Sentencia 115/1987, de 7 de julio, y resolvió que la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa, no es inconstitucional siempre que esté sometida a un control judicial. Estableció, además, que la decisión que acuerde el internamiento ha de ser adoptada mediante resolución judicial motivada y que esta, no solo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que permitirá al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario. El texto completo de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/RI_5_1985.pdf

El Alto Tribunal estableció que la medida de internamiento tiene un carácter excepcional de modo que «no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones». Por otra parte, señala que la referencia que realiza la norma a que el internamiento ha de tener lugar en centros que no tengan carácter penitenciario, constituye «una garantía adicional que

trata de evitar que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios».

Transcurridos casi treinta años desde dicho pronunciamiento, la doctrina del tribunal no ha sido aplicada en toda su extensión por parte de los distintos organismos con competencias en el internamiento de extranjeros. Por eso, desde 1987, el principal empeño del Defensor del Pueblo en esta materia ha sido el de comprobar la efectividad del control judicial y recordar a la Administración que estos centros no tienen carácter penitenciario, por lo que se ha de extremar el celo a la hora de regular las condiciones de vida de las personas en ellos internadas.

Con motivo del informe monográfico sobre *Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España* (https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2005-05-Informe-sobre-asistencia-jur%C3%ADdica-a-los-extranjeros-en-Espa%C3%B1a.pdf) presentado en 2005, esta institución formuló una recomendación para que se crease la figura del juez de control de las condiciones de internamiento, propuesta que fue incluida en la reforma operada en la Loex por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (artículo 62.6).

Estos años de supervisión permanente de las condiciones de los extranjeros en los centros de internamiento de extranjeros en España, a través de las visitas realizadas sin aviso previo y contando con los datos obtenidos por medio de la tramitación de las quejas individuales presentadas, han permitido al Defensor del Pueblo identificar las carencias más significativas del actual modelo, de las que se ha dado puntual traslado a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Todos los centros de internamiento de extranjeros han sido visitados por personal del Defensor del Pueblo y, en ocasiones por la propia defensora del pueblo. Las principales resoluciones sobre esta materia pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/resultados-busqueda-resoluciones/?palabra_clave=centros+de+internamiento#s_documentos

Se destacan las recomendaciones referidas a las comprobaciones de la situación personal, familiar y documental del extranjero, debiendo adjuntarse dichos datos a la solicitud de internamiento realizada al órgano judicial; mejorar los medios para hacer efectivo el derecho a la asistencia social de los internos, así como intensificar los controles de seguimiento en los convenios suscritos con las empresas que prestan asistencia sanitaria. Igualmente, se ha recomendado garantizar la comunicación de los internos con el exterior y la posibilidad de disponer de sus teléfonos móviles y, por último, notificar a los internos, con antelación suficiente, la fecha de la expulsión y el resto de circunstancias de la misma. Dichas recomendaciones han sido aceptadas en su mayor parte por las administraciones competentes. Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del

Pueblo continúa realizando el seguimiento necesario para verificar la continuidad y el mantenimiento de las medidas acordadas.

En el año 2009, las Cortes Generales decidieron atribuir la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) de España al Defensor del Pueblo. En el ejercicio de esta competencia se realizan visitas preventivas a centros de privación de libertad dependientes de las distintas administraciones públicas españolas. La finalidad de estas inspecciones es la de verificar que los poderes públicos españoles y el personal a su servicio actúan conforme a los criterios exigidos por la normativa española e internacionalmente aceptados para este tipo de establecimientos, a los efectos de que no se den las condiciones que puedan facilitar malos tratos o prácticas de torturas en estas dependencias. El resumen con las principales cuestiones analizadas en cada una de las visitas realizadas, puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/.

En el año 2014, el MNP presentó unos criterios mínimos acordes con la normativa internacional e interna sobre la materia, para que las privaciones de libertad se desarrollen sin menoscabar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. La intención fundamental es que estos criterios puedan ser útiles para el personal que trabaja en los lugares de privación de libertad y sus superiores, como base para un diálogo constructivo sobre el que mejorar la situación y corregir las deficiencias que pudieran observarse. En el siguiente enlace pueden consultarse los criterios mínimos referidos a los centros de internamiento de extranjeros (págs. 58 a 65):

https://www.defensordelpueblo.es/wp-ontent/uploads/2015/07/Memoria_MNP_20143.pdf

4.6.1 Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Durante el año 2016, el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, ha realizado visita a los Centros de Internamiento de Extranjeros de Madrid, Barcelona, Valencia y Murcia.

Las conclusiones de las visitas efectuadas a los citados CIE en 2016, el seguimiento de las realizadas en 2015 y las resoluciones formuladas tras las mismas, podrán ser consultadas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2016. Se detallan a continuación algunos aspectos de estas visitas en las que el Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales, ha actuado tras recibir quejas de internos u organizaciones no gubernamentales en los centros de internamiento de extranjeros, o tras iniciar actuaciones de oficio cuando entiende que puede proponer mejoras ante deficiencias detectadas.

4.6.2 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid

Un año más se ha de hacer referencia a la falta de implantación de un mecanismo de derivación sanitario para todos los supuestos de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes a los centros de internamiento de extranjeros. Como ya se ha indicado en sucesivos informes anteriores, se formuló esta recomendación para la remisión a los servicios médicos de los centros de internamiento de extranjeros de la información médica obrante en los expedientes de los CETI. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha informado de que se ha sumado la **Secretaría General de Sanidad** a los trabajos destinados a formalizar el protocolo de derivación, toda vez que la información sanitaria se genera en su mayor parte en los sistemas del **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)** y la mejor manera de garantizar el acceso a la información es a través de las infraestructuras informáticas del Sistema Nacional de Salud.

La complejidad de los detalles técnicos de esta comunicación, en particular en cuanto a la identificación unívoca de los pacientes, ha llevado a que, a fecha actual, dicha decisión se encuentre aún en fase de estudio, máxime cuando el acceso a la información en soporte electrónico no es viable en igual grado para las distintas instituciones afectadas. Esta institución ha de mostrar su preocupación por la demora que acumula la puesta en marcha de este protocolo, superior ya a tres años (12000281).

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas en diciembre de 2011 con el fin de conocer las circunstancias del fallecimiento de una interna, procedente del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta, en el CIE de Madrid. Las representaciones procesales de la persona fallecida han solicitado la apertura de juicio oral, mientras que por parte del ministerio fiscal y de la Abogacía del Estado se ha solicitado el sobreseimiento y archivo de las diligencias. En la última comunicación, la **Fiscalía General del Estado** informaba que se está pendiente de que se devuelva cumplimentada una comisión rogatoria que ha sido reiterada a través del Servicio de Relaciones Internacionales del **Consejo General del Poder Judicial** (11024730).

Se inició una **actuación de oficio** con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para dar cuenta de la situación de una ciudadana brasileña interna en el CIE de Madrid para su expulsión del territorio nacional. La interesada finalmente fue puesta en libertad, teniendo en cuenta que la ejecución de la orden de expulsión fue suspendida por la autoridad judicial y que la interesada debía de tener un seguimiento médico específico al presentar un embarazo de alto riesgo (15013054).

Los días 26 y 27 de octubre de 2016, técnicos del Defensor del Pueblo, en su doble condición de Alto Comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, visitaron el CIE de Madrid. Las conclusiones de la visita fueron

trasladadas a la Administración y las sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Durante la visita, los técnicos tuvieron acceso, sin restricción de ningún tipo, a todas las dependencias del centro, visionado de las grabaciones de las cámaras de seguridad y comprobación de expedientes (personales y médicos). Se entregaron cuestionarios sobre las condiciones de vida del centro a todos los internos que desearon responder de manera voluntaria. Asimismo, se mantuvieron entrevistas reservadas, con la asistencia de intérprete cuando fue necesario, con todos aquellos internos que lo solicitaron. Se detectó una situación de especial vulnerabilidad en dos de las mujeres internas. Se dio traslado de ello a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que puso en libertad a una de ellas y facilitó los trámites para formular una solicitud de protección internacional a la otra. Tras la admisión a trámite de dicha petición, la interesada fue puesta en libertad.

Se consideró necesario dar traslado inmediato a la **Fiscalía General del Estado,** de las manifestaciones realizadas por un grupo de internos que afirmaron haber sido objeto de malos tratos. Durante la visita se informó de que el juzgado encargado de control del CIE se había entrevistado con estas personas, en compañía del médico forense, y se habían iniciado ya diligencias judiciales para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Por este motivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, no se entró en el examen individual de las quejas de los internos (16013943).

Por último, se hace referencia al acuerdo adoptado por los juzgados de control de internamiento de Madrid, de mayo de 2016, por el que se acordó que se debían adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de los internos a conocer con doce horas de antelación el momento en el que se va a llevar a cabo su expulsión.

4.6.3 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Valencia

Se han presentado dificultades para prestar la asistencia letrada a los internos en el CIE de Valencia, teniendo en cuenta que los letrados no disponen de copias de documentos del procedimiento y solo se les permite tomar notas acerca de la resolución de expulsión y el auto de internamiento, porque el expediente con toda la documentación no se encuentra en el citado centro.

El objeto de la intervención se ha centrado en concretar si los funcionarios policiales que presentan al extranjero en el correspondiente CIE, hacen entrega, para su unión al expediente personal del ingresado, de todos los documentos que se enumeran en el artículo 26 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, esto es: resolución judicial en la que se acuerde el ingreso, hoja informatizada de antecedentes policiales, reseña fotográfica y decadactilar, certificados médicos, etcétera.

Se reconoció que desde el CIE de Valencia se había omitido el envío de documentación obrante en el expediente, por entender que dichos documentos no eran relevantes para que el interesado pudiera ejercitar adecuadamente su derecho de defensa. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que se había recordado a la plantilla afectada, la obligación de dar cumplimiento a las previsiones legales citadas en el mencionado artículo (16002780).

En mayo de 2016, la defensora del pueblo, acompañada de técnicos de la institución, realizaron visita al CIE de Valencia. Las conclusiones de la visita fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16007157).

Para finalizar este apartado se hace mención a las quejas recibidas en relación con la presencia de presuntos menores de edad en el CIE de Valencia, cuyo contenido ya se ha detallado en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados.

4.6.4 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia

Se han formulado quejas por distintas asociaciones y particulares para expresar su desacuerdo con las carencias que presentan las instalaciones del CIE de Sangonera la Verde, en Murcia, donde afirman que se produce una situación de hacinamiento y otras deficiencias de las que han dado traslado al Juzgado de Control del CIE.

Los comparecientes se quejan de los obstáculos que padecen para realizar tareas de acompañamiento a los internos, con recortes en el horario de atención, trabas para poder realizar las visitas solicitadas y preocupación por la presencia dentro de las instalaciones del CIE de unidades especiales de la Policía Nacional, tanto de la Unidad de Intervención Policial (UIP) como de la Unidad de Prevención y Reacción (UPR).

El CIE de Murcia ha sido visitado en dos ocasiones en el año 2016, en abril y diciembre. Las conclusiones de la visita fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16017550). En la última de las visitas, realizada tras varios incidentes violentos y una fuga, se tuvo conocimiento de que varios de los internos habían sido enviados a prisión, tras las agresiones sufridas por varios policías. Se ha solicitado a la **Fiscalía General del Estado** que mantenga informada a esta institución del curso de las diligencias judiciales (16014309).

Se ha de hacer mención a la puesta en libertad de un ciudadano marroquí ingresado en el CIE de Murcia. El interesado, de 18 años, se encontraba en una

situación de especial vulnerabilidad, toda vez que carecía de vínculos familiares en Marruecos y había permanecido en Melilla largas temporadas en situación de calle, por lo que, contrajo una enfermedad que necesitaba tratamiento y que no podía continuar en su país de origen. Las circunstancias personales relatadas justificaron que el Defensor del Pueblo formulase **Sugerencia** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que, por razones humanitarias, se valorase la oportunidad de cesar el internamiento del interesado derivándolo a una entidad que le brinde acogida humanitaria hasta que se complete su tratamiento médico y se estabilice la enfermedad que padece. El citado organismo aceptó la sugerencia atendiendo a las razones humanitarias invocadas (16009689).

4.6.5 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Algeciras (Cádiz)

Varias asociaciones, que visitan los centros de Algeciras y Tarifa, comparecieron ante el Defensor del Pueblo dando traslado de las deficiencias que apreciaban en la asistencia sanitaria que se presta en ambos centros. Afirmaban que existían dificultades para la detección de enfermedades infectocontagiosas y para comprobar si el extranjero presenta un cuadro de toxicomanía. Lo anterior supone un incumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

Se quejaban además de la falta de dotación de personal suficiente en ambos centros, el insuficiente horario de atención médica-sanitaria y reclamaban el cumplimiento de lo dispuesto en el citado reglamento en cuanto a la prestación de la asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado y la prestación de asistencia psicológica a los internos, así como la incorporación de intérpretes a la plantilla.

En su respuesta, la Administración ha comunicado que la **Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones** ha aprobado la dotación presupuestaria para la creación de siete plazas de médico pertenecientes a la Administración General del Estado para los centros de internamiento de extranjeros. La **Dirección de la Función Pública** ha aprobado igualmente la convocatoria del correspondiente concurso específico para realizar su cobertura en fechas próximas.

En la actualidad, el servicio de asistencia sanitaria del CIE de Algeciras se encuentra bajo la responsabilidad de un médico, el cual esta auxiliado por dos enfermeros. Por su parte en el anexo de Tarifa, el servicio de asistencia sanitaria se compone de un médico y un enfermero. En relación con las pruebas médicas que se realizan para determinar si el interno padece enfermedades de tipo físico o psíquico, se

informa de que por parte del servicio sanitario se lleva a cabo una anamnesis (historia clínica) completa y en los casos en que se requieran pruebas complementarias o asistencia médica especializada, se derivan a los centros de salud de referencia.

Con respecto a los trabajadores sociales de Cruz Roja Española, se indica que no tienen ningún tipo de limitación horaria relativa a las entrevistas con los internos, más allá de las limitaciones propias del horario de comidas y régimen interno del centro. Las actuaciones continúan abiertas y se dará cuenta en el próximo informe anual de su estado (16012167).

4.6.6 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Las Palmas

Se inició una actuación de oficio tras conocer la carencia de ropa interior y de útiles necesarios de higiene que padecen las mujeres ingresadas en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas. Se han detectado también problemas relacionados con la carencia de intérprete. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha comunicado la adopción de las medidas necesarias para asegurar las condiciones de higiene en dicho establecimiento. Se ha informado también de la intención de firmar un convenio para la atención psicosocial en el centro de Barranco Seco durante el año 2017, en función de la disponibilidad presupuestaria. Las actuaciones continúan abiertas (16012887).

4.6.7 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Barcelona

El CIE de Barcelona ha sido visitado en dos ocasiones en 2016, en febrero y septiembre. Las conclusiones de las visitas fueron trasladadas a la Administración y las recomendaciones y sugerencias formuladas pueden ser consultadas en el sitio web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (16001225, 16011612).

En mayo se concluyeron las actuaciones iniciadas en 2013, tras la denuncia por malos tratos formulada por un interno del CIE de la que se ha dado cuenta en informes anteriores. Fue puesto en libertad tras no poder materializarse la expulsión. La Audiencia Provincial de Barcelona condenó al interesado por delitos de lesiones, atentado y menosprecio a los agentes (13012217).

Se iniciaron también varias actuaciones ante alegaciones de minoría de edad de internos en el CIE. Esta cuestión ha sido ya tratada en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados (16017003).

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** ha comunicado la finalización de los trabajos técnicos que permitirán que las oficinas de extranjeros dispongan de una conexión en comunicación recíproca con el Registro Central de Extranjeros. Se pretende evitar la materialización de una resolución sancionadora de expulsión cuando se desconoce por la autoridad policial que la misma ha sido revocada (12002745).

Se iniciaron actuaciones con el fin de conocer los motivos por los que se había impuesto a una ciudadana extranjera una sanción de multa por situación irregular, pese a que, con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador, se encontraba en trámite su solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, que finalmente le fue concedida mediante resolución de la **Subdelegación del Gobierno en Alicante.** En el informe remitido por dicho departamento se valoraba de modo desfavorable la carencia de medios de vida de la interesada, si bien, la resolución recaída en el procedimiento sancionador incoado especificaba que no existía ningún agravante en la infracción cometida por la misma, más allá de la mera estancia irregular. Se comprobó que la Administración no había valorado los criterios sostenidos por esta institución respecto a la iniciación de un procedimiento sancionador preferente, así como acerca de la imposición de una sanción superior a la mínima, pese a las circunstancias familiares y económicas concurrentes. Las actuaciones finalizaron con diferencia de criterio entre dicho departamento y esta institución (16002256).

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha rechazado la recomendación formulada para que en los ilícitos en los que los infractores promueven la permanencia irregular de varios extranjeros, no se adjudique una pluralidad de infracciones atendiendo al número de personas sobre las que recae la acción, cuando el ilícito administrativo se realice a través de una actuación simultánea.

Esta institución considera que, cuando una persona promueva de forma simultánea —en el mismo tiempo y lugar— la permanencia irregular en España de dos o más extranjeros, solo conlleva una «infracción única» y no varias, porque los hechos que constituyen la infracción administrativa se concentran en una sola «unidad de acción».

A la misma conclusión se llega cuando, en aplicación del artículo 318 bis del Código Penal, se castiga con una sola pena a quien ayuda a «una persona» no nacional de un Estado de la Unión Europea a entrar en territorio español o a transitar a través del mismo de un modo que vulnere la legislación sobre entrada o tránsito de extranjeros. En este caso, el Tribunal Supremo ha entendido que corresponde imponer una sola pena en función de un «sujeto pasivo plural», sin atender individualmente al número de personas sobre las que se concreta la acción (STS 330/2010, de 2 marzo, y 380/2007, de 10 mayo).

En el procedimiento sancionador administrativo son de aplicación los principios generales del Derecho penal, esta institución considera que, en atención al espíritu de la ley y a los fines de la actividad punitiva del Estado, lo correcto siempre será admitir una sola infracción cuando el responsable de la acción facilite la permanencia irregular de uno o varios extranjeros, siempre que se trate de un único instrumento de actuación (15009634).

Se iniciaron actuaciones para conocer los motivos por los que se denegó la solicitud de residencia temporal inicial por circunstancias excepcionales por arraigo a una ciudadana porque constaba una orden expulsión, con prohibición de entrada, cuya revocación fue denegada. Tras la intervención de esta institución, la **Delegación del Gobierno en Melilla** revocó la resolución de expulsión de la interesada lo que le ha permitido acceder a la citada autorización de residencia (16009109).

4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

4.8.1 Protocolos de identificación

A finales de 2015 se solicitó a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** información sobre el grado de aplicación del Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. El ámbito de aplicación de dicho instrumento alcanza a la red de centros de migraciones y a los dispositivos propios o subvencionados por dicho órgano administrativo. En estos centros, se detectaron 93 víctimas menores de edad que iban acompañadas de adultos, generalmente sus madres. Estos menores, por extensión, son también considerados potenciales víctimas de trata. Se detectaron también 589 casos de personas que presentaban indicios de ser víctimas de trata (adultos y menores acompañados), de los cuales 229 fueron identificadas formalmente como víctimas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

A comienzos del año 2016, desde la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** se impulsó la creación de un grupo de referencia en el ámbito de la trata formado por siete trabajadores adscritos a las diferentes áreas y se impulsaron acciones formativas y la difusión de materiales dirigidos a profesionales de distintos ámbitos susceptibles de entrar en contacto con víctimas de trata de seres humanos. Se ha comunicado también que se está trabajando para mejorar algunas carencias detectadas tales como la colaboración con expertos en trata de seres humanos de la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** y la mejora en la recogida y tratamiento de datos.

En relación con las personas identificadas como víctimas de trata que fueran derivadas para presentar solicitud de protección internacional, se ha recibido información de la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicando que, en el período comprendido entre junio de 2015 a junio de 2016, 77 personas que habían sido identificadas como potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitaron o manifestaron querer solicitar protección internacional (15015918).

Se da cuenta a continuación de las actuaciones realizadas en el caso de una mujer brasileña, que presentaba indicios de ser víctima de trata, y que fue detectada en el CIE de Madrid por una asociación que visita internos en el citado centro.

El análisis de las circunstancias del caso deja constancia de situaciones disfuncionales que colocan a las víctimas de trata en una clara situación de vulnerabilidad e indefensión. La asociación solicitó la intervención urgente del Defensor del Pueblo al objeto de paralizar la inminente materialización de su expulsión. Se alegaba que la interesada tenía una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo pendiente de resolución. Además, se aportó copia de un documento en el que constaba que la Guardia Civil le había ofrecido a la interesada el período de restablecimiento y reflexión que contempla el artículo 59 bis de la Loex. Tras las gestiones realizadas, esta institución pudo comprobar que existía una solicitud de residencia sin resolver y que, por motivos que se desconocen, el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión ofrecido en su día por la Guardia Civil no se grabó en la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA).

Además, se pudo comprobar que la interesada había colaborado con la policía como testigo, en el esclarecimiento de un delito, y que había llegado a testificar en juicio. Sin embargo, no hay constancia de la adopción de medidas de protección de testigos de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales. Sin embargo, como consecuencia de su colaboración y cooperación con las autoridades competentes la interesada había solicitado, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Loex, exención de responsabilidad administrativa y había formulado una solicitud ante la **Subdelegación del Gobierno en Pontevedra**, cuyo trámite sí que se encontraba correctamente grabado en la base de datos del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA).

Esta ciudadana fue ingresada en el CIE de Madrid, tras ser detenida por la **Brigada Provincial de Extranjería de la Comisaría de Policía Nacional de Ourense** como autora de un presunto delito. Se solicitó su internamiento, que fue acordado por el Juzgado de Instrucción. Sin embargo, no consta en la resolución judicial que autorizó el internamiento, mención alguna a la circunstancia de que tenía una solicitud de autorización de residencia en trámite.

Finalmente la interesada fue puesta en libertad y se resolvió favorablemente la solicitud de residencia por circunstancias excepcionales que se encontraba pendiente. Este asunto ha motivado que el Defensor del Pueblo haya formulado varias recomendaciones. En primer lugar se reiteró la recomendación formulada en su día relativa a la necesidad de comprobar la situación actual del extranjero, y muy especialmente las solicitudes en trámite, antes de solicitar un internamiento. Se consideró que debería rellenarse un formulario con el fin de adjuntarlo a la solicitud de internamiento para la comprobación del órgano judicial. En dicho documento se debería consignar la fecha de comprobación y bases de datos consultadas, así como la inexistencia de solicitudes del extranjero para regularizar su situación que se encuentren pendientes de resolver por el órgano y, con carácter previo a la propuesta de resolución, se deberían realizar las comprobaciones necesarias a fin de verificar los datos de domicilio alegados por el interesado en el momento de la incoación del expediente (12007051).

En segundo lugar se recomendó a la **Secretaría de Estado de Seguridad** que se impulsaran las medidas de coordinación, colaboración y cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales y autonómicas, al objeto de favorecer la prevención y la persecución del delito de trata de seres humanos.

Se ha recomendado también a dicho órgano, facilitar una adecuada atención a las víctimas del delito de trata de seres humanos a través de una tramitación preferente y sumaria de las solicitudes formuladas para la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales. Y por último, se formuló recomendación para la comunicación inmediata a la **Fiscalía General del Estado** de los ofrecimientos de períodos de restablecimiento y reflexión y las solicitudes de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, formuladas por víctimas de trata.

Se ha aceptado la recomendación de realizar una tramitación preferente y sumaria de las solicitudes formuladas y se han reiterado las otras recomendaciones.

Esta institución valora muy positivamente todos los avances que se están realizando en materia de prevención y persecución del delito de trata**.** No obstante, más allá de las circunstancias concretas del presente caso, resulta preciso reforzar la comunicación existente entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para mejorar la protección de las víctimas de trata, así como optimizar la información personal que la Policía Nacional facilita al juzgado cuando solicita autorización para el internamiento de un extranjero.

En atención a los hechos descritos y para evitar que se produzcan situaciones de detención o de internamiento de personas que tienen la consideración de víctimas de trata, también se ha dirigido a la **Fiscalía General del Estado** la recomendación de

impartir instrucciones con el fin de que, en la audiencia previa del ministerio fiscal, que contempla el artículo 62 de la Loex y antes de que el juez acuerde el internamiento del extranjero, se compruebe que la policía ha adjuntando a la solicitud de autorización de internamiento la ficha actualizada del extranjero del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA). La Fiscalía ha informado con relación a dicha recomendación refiriéndose al caso concreto. Alega que, de las declaraciones prestadas ante la policía y ante el juez de Instrucción, no se apreció circunstancia alguna que pudiera acreditar que la interesada había cometido el delito por el que fue detenida como una posible victimización por delito de trata.

También con relación al caso concreto, se indicó que la solicitud de autorización de residencia de la interesada se registró en la base de datos después de que la **Brigada de Extranjería de Orense** solicitase su internamiento. Tras recibir esta respuesta, se ha formulado una nueva **Recomendación** a la **Fiscalía General del Estado** para que recuerde a los fiscales la necesidad de comprobar que la policía ha adjuntado a la solicitud de internamiento del extranjero la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA). Se continuará informando del resultado de las actuaciones practicadas en el próximo informe anual (16002509).

Se hace referencia a la Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, que ha recogido también varias de las recomendaciones formuladas por esta institución en materia de trata. La citada instrucción, versa sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas. Se crea la figura de los interlocutores sociales, tanto nacional como territoriales, y les asigna, entre otras funciones, ser el punto de contacto permanente con las organizaciones y entidades de experiencia acreditada en la asistencia a víctimas de trata, fomentar la colaboración y garantizar el intercambio de información, tendencias, estadísticas y elaboración de protocolos de coordinación que resulten necesarios para la asistencia a las víctima. Se continuarán las actuaciones para conocer el funcionamiento práctico de la instrucción, de lo que se dará cuenta en el próximo informe anual (16010672).

4.8.2 Víctimas menores de edad

Un año más se ha de iniciar este apartado dando cuenta de la desaparición de una menor de edad, que presentaba indicios de ser víctima de trata, de un centro de protección de menores. En el pasado informe anual ya se anunció que se había recibido, en los últimos días del año 2015, una nueva queja tras la desaparición de una menor de

edad camerunesa de un centro de protección de menores de la Comunidad de Madrid (15018645).

Se analiza a continuación este caso por entender que pone de manifiesto la necesidad de mejorar los protocolos de detección y protección de menores víctimas de trata. Una asociación se dirigió a esta institución exponiendo la situación de una presunta menor de edad que se encontraba en el CIE de Madrid. La interesada llegó en patera a Motril (Granada) y, tras detectar indicios de que pudiera ser víctima de trata, se le ofreció allí mismo el período de restablecimiento y reflexión que rechazó. Fue autorizado su ingreso en el Centro de Internamiento de Madrid donde fue visitada por la asociación compareciente que, a la vista de su evidente aspecto de menor de edad, solicitó al Juzgado de control la realización de pruebas de determinación de edad. Una vez acreditada su minoría de edad, fue trasladada a un centro de protección de menores, diez días después de su ingreso en el CIE.

La asociación que la detectó en el CIE, continuó en contacto con la menor en el centro de acogida de menores. Alertó de la necesidad del traslado inmediato de la menor a un recurso residencial específico para menores de estas características y evitar así su desaparición del centro, como había ocurrido con otras menores en situaciones similares. Esta institución trasladó el asunto a la **Comisaría General de Extranjería** y **Fronteras** y a la **Fiscalía General del Estado**, al objeto de conocer si se había iniciado el procedimiento de identificación de víctima de trata y se había previsto el traslado de la menor a un centro específico con recursos personales y materiales especializados. La menor desapareció del centro, ocho semanas después de su ingreso, sin llevar consigo dinero, documento identificativo, ni ningún otro objeto personal. La asociación compareciente informó a esta institución que la menor había contactado con ellos desde Francia. Esta institución dio inmediato traslado a la Fiscalía y a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de los datos facilitados. Este último organismo dio cuenta de las actuaciones practicadas a través de **INTERPOL** para la localización de la menor solicitando medidas asistenciales y de protección como presunta víctima de trata de seres humanos. Sin embargo, el resultado de la búsqueda ha sido infructuoso y se indica que, en lo concerniente sobre actuaciones en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), esta ciudadana ha alcanzado ya la mayoría de edad.

El presente supuesto pone de manifiesto varias cuestiones respecto de las que esta institución ha alertado repetidamente desde que se publicó el informe monográfico *La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles:*

a) Renuncia generalizada de las potenciales víctimas de trata de seres humanos al período de restablecimiento y reflexión ofrecido en Motril (Granada) horas después de ser interceptadas por **Salvamento Marítimo**. Esta renuncia no puede ser, a juicio de esta institución, tenida en cuenta

como indicio en contra del reconocimiento como víctima de trata de seres humanos. La experiencia muestra que un número significativo de estas mujeres y niñas acaban siendo nuevamente identificadas como víctimas de trata en un momento posterior (en CIE o en acogida humanitaria).

b) Preocupante presencia de niñas, potenciales víctimas de trata, en los centros de internamiento de extranjeros que han sido incorrectamente consideradas como adultas en Motril (Granada) y en Almería. Esta cuestión pone de manifiesto la necesidad de revisar con urgencia el procedimiento de determinación de la edad que se sigue en esas dos localidades y la necesidad de introducir en el mismo indicadores que permitan la detección ágil de indicios de trata de seres humanos o de otras situaciones de vulnerabilidad.

c) Ausencia de un Protocolo de actuación específico para su puesta en marcha inmediata siempre que se detecten indicios de trata de seres humanos en menores, o siempre que dichos indicios hayan sido advertidos por otros profesionales, como consecuencia de su trato directo con el menor. Casos como el presente evidencian la insuficiencia de los mecanismos existentes y la necesidad de que, con carácter provincial, exista un procedimiento claro y personal de contacto en cada una de las instituciones con competencias en la materia a quien poder comunicar con urgencia la situación detectada.

d) Carencias detectadas en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, con la imposibilidad de relacionarlo con otro registro o de añadir al mismo reseñas complementarias, que impiden conocer de manera inmediata los indicios de trata de seres humanos que se hayan podido detectar, con independencia de que la menor haya aceptado o no el período de restablecimiento y reflexión. En el presente caso, el hecho de que los funcionarios de la Policía Nacional de Motril ofrecieran a la interesada el citado período y esta lo rechazara, debería ser un indicio objetivo de la mayor relevancia para que, una vez determinada su minoría de edad, se pusiera de inmediato en marcha el protocolo previsto para los menores de edad víctimas de trata.

El Defensor del Pueblo ha reiterado a los organismos con competencias en la materia la recomendación ya formulada, de cuyo contenido ya se dio cuenta en el informe anual de 2014 (13029644). Se ha reiterado la necesidad de impulsar, en coordinación con el citado organismo y con todas aquellas entidades que ostenten competencias en materia de protección de menores, así como con la **Fiscalía General del Estado**, un protocolo de actuación específico para su puesta en marcha inmediata;

siempre que se detecten indicios de trata de seres humanos en menores, o siempre que dichos indicios hayan sido advertidos por otros profesionales, como consecuencia de su trato directo con el menor.

La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** ha comunicado que acepta la recomendación y que, en el marco de los organismos de coordinación existentes entre las comunidades autónomas y la Administración General del Estado, está impulsando los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención de los menores víctimas de trata de personas.

Entre otras cuestiones, recoge expresamente la necesidad de incluir a las organizaciones y entidades especializadas de la sociedad civil en los procesos de detección e identificación de víctimas de trata. Asimismo detalla que, cuando estas entidades especializadas, tengan información relevante sobre una víctima potencial, lo pondrán en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de los cauces establecidos con el correspondiente interlocutor social, por el medio más rápido y eficaz, con la finalidad de que dicha información sea valorada en la identificación de la víctima y demás actuaciones de protección.

Por su parte, la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha comunicado que los centros de protección no son un entorno preparado, ni contaban con los elementos de seguridad necesarios, para proteger a estos menores y anunciaban la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo para elaborar un Protocolo relativo a la detección y atención a los menores víctimas de trata en el que la Comunidad de Madrid iba a formar parte, aportando su experiencia de trabajo. La desaparición de la menor pone de manifiesto una vez más la inadecuación de estos centros para atender a menores que presentan este perfil y por ello, se ha solicitado información a dicha consejería sobre las actuaciones y decisiones adoptadas por el Grupo de Trabajo antes citado, al tiempo que esta institución ha ofrecido su colaboración para el impulso de los necesarios mecanismos de coordinación que eviten que vuelvan a producirse situaciones como la presente. Al cierre de este informe, esta institución se encuentra a la espera de recibir la información solicitada a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Políticas Sociales y Familiar de la Comunidad de Madrid** (15018645).

Se ha dirigido a esta institución una fundación expresando su desacuerdo con la falta de tramitación de una autorización de residencia de una ciudadana, menor de edad no acompañada, a pesar de que estuvo a disposición de los servicios de protección de menores hasta que cumplió la mayoría de edad. La menor accedió en patera al territorio nacional acompañada de una ciudadana nigeriana, siendo tutelada por los servicios de protección de menores, al presentar signos de ser víctima de trata de seres humanos.

Se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, con la Subdelegación del Gobierno en Cádiz** y con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, que informaron de la falta de tramitación de la residencia de la interesada y de su no inscripción en el Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados. Esta institución ha comprobado que la interesada no fue inscrita en el Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y que no fue declarada en desamparo por la entidad de protección de menores andaluza hasta nueve meses después de haber sido puesta a su disposición.

Tampoco se iniciaron los trámites previstos en el artículo 35.7 de la Loex, para la documentación de la interesada, hasta que dos años después la entidad de protección de menores solicitó una cédula de inscripción, cuya tramitación fue paralizada. Las circunstancias que rodearon la llegada de la menor, que fue interceptada en patera, portando documentación falsa junto a una adulta que en un primer momento dijo ser su madre, no activaron el procedimiento de identificación como potencial víctima de trata, a pesar de los indicios existentes.

Se formuló un **Recordatorio de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, quien ha comunicado que ha dado traslado al Servicio de Protección de Menores en Cádiz de la necesidad de actuar de forma estricta, siguiendo el protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados, tanto en los trámites para obtener la documentación necesaria para la tramitación de la residencia, como para la adopción de medidas de protección. La consejería informa además de que, en aquellos casos en los que existan indicios de que los menores de edad puedan ser víctimas de trata de personas, se actuará con especial diligencia para garantizar su seguridad, dándoles una protección especial y trasladando la sospecha a las autoridades competentes, tal como establece el Protocolo Marco de protección de víctimas de trata de seres humanos (15010743).

Se han continuado las actuaciones para intentar mejorar la identificación de los menores de corta edad que llegan en patera acompañados de personas adultas y que presentan indicios de trata de seres humanos. Durante el año 2016, se han recibido los datos del número de menores, llegados a lo largo de 2015, a las costas de Andalucía, acompañados de adultos y sin documentación acreditativa de la relación entre ellos. Según datos de la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** llegaron 58 menores acompañados de adultos, sin documentación acreditativa del parentesco. A todos ellos, tanto menores como adultos, les fueron practicadas las correspondientes pruebas de ADN, como establece el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados. El citado organismo informa de que desde que introdujo la práctica de la prueba de ADN a aquellos menores y supuestos familiares involucrados en cualquier intento de entrada o cruce ilegal de frontera, se ha

producido un drástico descenso del número de casos detectados en los que la relación familiar alegada sea falsa. Un total de 21 mujeres, madres de estos menores reunían el perfil de posibles victimas de trata. De ellas, 15 rechazaron el período de restablecimiento y reflexión ofrecido y 6 se acogieron al mismo (15010018).

Se hace referencia a las actuaciones realizadas para avanzar en el registro de los datos de menores extranjeros, potenciales víctimas de trata. Esta institución está realizando un seguimiento con la **Dirección General de la Policía** al objeto de conocer las actuaciones practicadas, dirigidas a que la autoridad policial pueda compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

Como se indicaba en el anterior informe de 2015, desde la Unión Europea se contemplaba la adquisición de un sistema de búsqueda automático (AFIS para el SIS-II). La **Comisaría General de Policía Científica** indicó la conveniencia de contar con esta herramienta, solicitando a la **Secretaría de Estado de Seguridad** a que se iniciaran los trabajos de desarrollo con la empresa adjudicataria de un servicio web especializado. Durante el año 2016, la **Dirección General de la Policía** ha informado de que no se han producido variaciones respecto a lo anteriormente indicado. Esta institución continúa a la espera de que se inicien los citados trabajos de desarrollo y se ha solicitado a la **Secretaría del Estado de Seguridad** información al respecto (14004503, 14002585).

4.9 OFICINAS CONSULARES

Han continuado las actuaciones iniciadas con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** en relación con los medios humanos y materiales con los que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas. En este sentido, se ha recibido información sobre la dotación de medios humanos en la **Embajada de España en Islamabad** y en el **Consulado General de España en Santo Domingo.** El citado organismo ha comunicado que la creación de plazas para empleados públicos en las legaciones diplomáticas se decide por la **Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR)**, órgano que, pese a las limitaciones existentes en la contratación de personal, ha asignado a la **Embajada de España en Islamabad** un refuerzo de dos auxiliares temporales durante el año 2016, además del aumento de la plantilla en un auxiliar que se produjo en 2015. En el caso del **Consulado General de España en Santo Domingo**, no hay previstos refuerzos al no autorizar la CECIR la creación de nuevas plazas (14023471).

4.9.1 Visados por reagrupación familiar

Al igual que en años anteriores, se han continuado recibiendo quejas por la denegación de visados por reagrupación familiar solicitados por cónyuges de ciudadanos extranjeros residentes, al considerarse sus matrimonios de conveniencia.

Sobre este asunto se solicitó información a las autoridades consulares por la denegación por el **Consulado General de España en Agadir** de un visado de reagrupación familiar al considerar nulo el matrimonio. El citado consulado comunicó que la denegación se debió a que la solicitante era menor de edad en el momento del enlace. Sin embargo, la resolución denegatoria dictada se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 73 del Código Civil español, que recoge la nulidad del matrimonio por distintos motivos, por lo cual la interesada no pudo conocer la causa concreta por la que dicho consulado consideró nulo su matrimonio. A la vista de lo anterior, se solicitó la revisión del citado expediente de visado de reagrupación familiar, requiriendo el órgano consular a la interesada, en caso de ser necesario, la aportación de documentación para esclarecer la regularidad del matrimonio y dictando resolución que, de ser denegatoria, especifique los motivos. Se concluyó la actuación tras comunicar el citado consulado que, según la documentación obrante en el expediente, la interesada era menor no emancipada cuando contrajo matrimonio, si bien, iba a requerirle documentación adicional relativa a la regularidad de su matrimonio (15008190).

Asimismo, se solicitó al **Consulado General de España en Nador** la concesión con carácter de urgencia del visado solicitado por una ciudadana marroquí, cónyuge de un extranjero con residencia legal, que contaba con un fallo judicial en el que se reconocía su derecho a obtener el visado solicitado, que se había denegado por el órgano consular al considerar su matrimonio de conveniencia. En el presente caso concurrían además circunstancias humanitarias, ya que el cónyuge de la solicitante había sufrido una grave intervención quirúrgica y precisaba ayuda de su esposa para afrontar el proceso postoperatorio (16015412).

Continuaron las actuaciones iniciadas en años anteriores con la **Embajada de España en Islamabad**, tras recibir numerosas quejas por el archivo de solicitudes de visado por reagrupación familiar, al no aportar los interesados la documentación requerida debidamente legalizada en el plazo concedido. Las quejas resaltaban la imposibilidad de presentar la documentación en plazo, al demorar la propia embajada en su legalización un tiempo superior al concedido. El citado organismo informó de que entre octubre y noviembre de 2015 se revocaron todas las resoluciones de archivo dictadas durante dicho año por este motivo. Asimismo, comunicó que había contactado con la práctica totalidad de los solicitantes para informarles pormenorizadamente sobre el proceso de legalización de los documentos y requerirles su aportación. A medida que los interesados presentaron la documentación legalizada, la embajada resolvió sobre el

fondo de las solicitudes, estando resueltos la mayor parte de estos expedientes (15010082, 15010306 y otras).

Se iniciaron distintas actuaciones con el **Consulado General de España en Lagos**. En una de ellas, se archivó el visado solicitado por una menor para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, al considerar desistida la solicitud por no aportar en el plazo concedido la documentación requerida, traducida y legalizada. A la vista del interés superior de la menor, se efectuó una sugerencia a dichas autoridades solicitando que se revocase la resolución de archivo recaída y se dictase otra concediendo el visado, una vez acreditado que la documentación necesaria constaba en el expediente. El **Consulado General de España en Lagos** no aceptó la sugerencia, al no constar en el expediente el certificado médico original de la menor, copia del pasaporte y de la tarjeta de residencia de la reagrupante y autorización del otro progenitor para pueda residir en España (16000316). En cambio, el citado consulado sí estimó la sugerencia realizada para la concesión de los visados de reagrupación familiar solicitados por dos menores de edad, que se habían denegado al aportar la documentación requerida fuera del plazo concedido (15009914).

En otra actuación iniciada con el **Consulado General de España en Lagos**, este aceptó la sugerencia efectuada para la revocación de la denegación de los visados para reagrupación familiar solicitados por dos menores, al entender que se había acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos (14021753). Asimismo, se solicitó al citado consulado información sobre la demora en la tramitación del visado por reagrupación familiar solicitado por el cónyuge de una residente que se encontraba embarazada. Se concluyó la actuación tras la expedición del visado solicitado (15013089).

También en relación con la denegación de visados de reagrupación familiar solicitados por menores de edad, se iniciaron dos actuaciones con el **Consulado General de España en Agadir** por las resoluciones dictadas en las que se denegaban los visados solicitados argumentando que los menores estaban próximos a cumplir la mayoría de edad. En ambos casos se solicitó al órgano consular la revisión de las resoluciones dictadas y la concesión de los visados, solicitudes que fueron estimadas (15006399 y 15013338).

4.9.2 Motivación de las denegaciones de visado

Se iniciaron actuaciones con el **Consulado General de España en Casablanca** por la denegación de la solicitud presentada por una ciudadana marroquí, al no aportar pruebas de disponer de medios económicos suficientes y no resultar fiable la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia. Una vez evaluada la información remitida por el citado consulado, se comprobó la irregular motivación de la

resolución dictada, toda vez que la relación familiar de la solicitante con ciudadanos españoles, así como la carta de invitación obtenida acreditarían el propósito y las condiciones de la estancia prevista, sin que la información y documentación aportada pudiese calificarse como no fiable. Asimismo, la cuantía económica de la que disponía sería suficiente para la estancia. Por tanto, se solicitó al órgano consular la revocación de la resolución que acordaba denegar el visado, dictando otra que, en caso de no estimar la solicitud, recogiese los motivos de la denegación. El **Consulado General de España en Casablanca** no accedió a la solicitud, por lo que se concluyó la actuación dando cuenta a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** de la diferencia de criterio con la resolución adoptada en el presente caso (15012635).

En el mismo sentido se solicitó información al **Consulado General de España en Guayaquil** por la denegación de los visados de reagrupación familiar solicitados por la cónyuge e hijo de un ciudadano residente, haciendo constar como motivo de la denegación: «b) Cuando, para fundamentar la petición se haya presentado documentos falsos, formulado alegaciones inexactas, o medie mala fe» (Real Decreto 557/2011, artículo 57.3). Se concluyó la actuación, tras informar el órgano consular que una vez revisados los expedientes se habían concedido los visados solicitados (16002317).

También en lo referido a la motivación de la denegación de visados, se realizaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** en relación con resoluciones denegatorias dictadas por los consulados españolas en La Habana, Quito y Tetuán (15005907, 15012934, 16009505).

Un año más se han recibido quejas de ciudadanos extranjeros residentes en España por las dificultades encontradas para regresar al territorio nacional, tras el robo o el extravío de la documentación que acreditaba su residencia legal. En una, la interesada, ciudadana ecuatoriana cónyuge de español, se dirigió al **Consulado General de España en Guayaquil** solicitando un visado para regresar al territorio nacional tras el extravío de su documentación. El citado consulado asignó cita a la interesada para varios meses después, informándole de que debía solicitar un visado de reagrupación familiar. Se ha formulado sugerencia que no había sido respondida en el momento de elaboración de este informe (16011919).

4.9.3 Visados en régimen comunitario

Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** sobre la solicitud de requisitos *extra legem* por los órganos consulares en la tramitación de visados solicitados en régimen comunitario. En uno de los casos, se denegó el visado solicitado por la cónyuge de un ciudadano

británico. El **Consulado General de España en Manila** comunicó que el motivo de la denegación se centraba en la falta de acreditación del vínculo matrimonial. Se alegaba que se aportó el documento que emiten los consulados británicos para justificar su carencia de registro civil, que los consulados españoles no consideran probatorio de la validez del matrimonio contraído por ciudadanos británicos. El consulado había solicitado a los interesados como medios probatorios alternativos certificados de soltería y pruebas de una relación estable en la pareja, documentación que no se aportó.

Esta institución entendió que el certificado de matrimonio aportado, así como el documento emitido por la embajada británica en Manila reflejando la validez del mismo, eran requisitos suficientes para acreditar fehacientemente una relación de pareja de hecho estable, por lo que se formuló una sugerencia para la revocación de la denegación del visado. El órgano consular no aceptó la sugerencia al entender que el matrimonio no estaba reconocido por el Gobierno británico y no se había justificado que se tratase de una pareja genuina y estable, de acuerdo con la normativa aplicable. Se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio con dicha interpretación (16002304).

Se recibieron quejas por las denegaciones de visados por el **Consulado General de España en Santo Domingo,** solicitados por ascendientes y descendientes mayores de 21 años de ciudadanos comunitarios. La causa de denegación más común se refiere a la falta de acreditación de vivir a cargo de sus familiares. En relación con los índices utilizados para acreditar dicha dependencia, el consulado comunicó que hasta el año 2015 usaba el Índice de Precios al Consumo, que resultaba una media mensual de ingresos en torno a los 13.000 pesos, optando a partir del año 2016 por utilizar el índice correspondiente al Salario Mínimo Nacional, que supone 12.873 pesos mensuales. Asimismo, informó de que dichas cantidades son orientativas, ya que los expedientes se valoran de modo global, tomando en consideración los datos personales, económicos y laborales de los solicitantes (15011242, 15014447 y otras). Sobre este asunto, se realizó una sugerencia dirigida a la revocación de la resolución denegatoria del visado solicitado por el descendiente mayor de 21 años de una ciudadana española, que fue estimada por las autoridades consulares dominicanas concediendo el mismo (15013920). No obstante, no se estimó la sugerencia realizada en un caso similar, al entender el órgano consular, una vez revisada la documentación, que la interesada no cumplía con los requisitos legalmente establecidos, por lo que no acreditó estar a cargo de su familiar comunitario (16001668).

También en relación con el **Consulado General de España en Santo Domingo** se recibieron quejas por la denegación de visados de residencia solicitados por ciudadanos que contaban con autorización de residencia y trabajo concedida por la correspondiente delegación o subdelegación del Gobierno. En uno de los casos la denegación se debió a que el órgano consular detectó incongruencias entre lo estipulado

en el contrato y lo declarado en la entrevista realizada, a la sospecha de mala fe entre las partes que utilizan el contrato para obtener un visado con el único fin de residir en España, así como por no cumplir los requisitos del artículo 70 del Reglamento de extranjería. En otro de los casos, se motivó la denegación en la falta de experiencia profesional del solicitante, en que no contaba con titulación como asistente de enfermos, en su desconocimiento de las cláusulas básicas del contrato, así como por no cumplir los requisitos previstos en el citado artículo 70. En ambos casos, se ha reiterado a las autoridades consulares la preocupación de esta institución por la doble valoración realizada por dos organismos de la Administración (las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y los consulados). Asimismo, se reiteró la necesidad de motivar correctamente las resoluciones dictadas para que el solicitante pueda conocer los motivos concretos de la denegación (16013102 y 16015390).

Se iniciaron actuaciones con el **Consulado General de España en Dakar** por la denegación de la expedición de los pasaportes solicitados por dos menores de nacionalidad española, al «no haber coincidencia entre la edad declarada en la documentación aportada y la edad confirmada en la prueba ósea realizada, por lo que no se puede afirmar que la persona personada en este Consulado General sea la misma que consta en la inscripción de nacimiento del Registro Civil de Zaragoza...». Se reiteró a las autoridades consulares que la apreciación sobre la edad de los interesados por las personas que tramitan los procedimientos no es un dato que permita obtener certeza, así como que las pruebas óseas en ningún caso confirman la edad de los examinados, ya que únicamente aportan información precisa sobre el desarrollo óseo, no sobre la edad cronológica, estando sujetos los resultados a importantes márgenes de error. La actuación concluyó tras comunicar el citado consulado que había contactado con la madre de los menores para concluir el procedimiento y proceder a la expedición de los pasaportes (14004662).

4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.10.1 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares

Ya se hizo referencia en pasados informes de las actuaciones iniciadas relacionadas con los requisitos para la obtención de una tarjeta de residencia de larga duración para ciudadanos comunitarios y sus familiares. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ha comunicado que para que dichos ciudadanos puedan obtener el derecho a una residencia de carácter permanente, es preciso que hayan residido de forma legal en el territorio nacional durante cinco años. A juicio de dicho organismo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es posible comprobar que

no se han dejado de cumplir los requisitos exigidos en los artículos 7, 8 y 9 del Real Decreto 240/2007, tanto durante el período de residencia como en el momento de solicitar la autorización, si bien estas comprobaciones no son sistemáticas, limitándose a los casos en los que existan dudas sobre su cumplimiento. A la vista de lo comunicado, se concluyó la actuación dando traslado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración de la diferencia de criterio de esta institución sobre el presente asunto (14022678 y relacionadas).

Igualmente se iniciaron actuaciones con la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** ante las quejas recibidas por la exigencia de que el requisito de «vivir a cargo» para la concesión de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a ascendientes y descendientes mayores de 21 años, se produzca en el país de origen o procedencia. Se comunicó al citado organismo que dicho requisito no sería aplicable a los familiares de ciudadanos españoles que no han ejercido su derecho a la libre circulación, toda vez que ya residían en territorio nacional antes de obtener la nacionalidad española. Asimismo, se informó de que la aplicación de dicho criterio excluiría del régimen comunitario a un número importante de familiares directos de ciudadanos españoles que acreditan que viven a cargo de sus familiares, pese a que la Directiva 2004/38, al establecer los familiares a los que les es aplicable el régimen comunitario, no hace referencia alguna al lugar donde ha debido producirse este apoyo.

Se solicitó que se estudiase la posibilidad de no exigir a los familiares de españoles, para obtener residencia en régimen comunitario, que la dependencia económica se haya producido en el país de origen, efectuando una valoración individual y tomando en cuenta las circunstancias de cada una de las solicitudes. El citado organismo no compartió el criterio de esta institución y consideró que el concepto de «estar a cargo» ha sido delimitado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de cuyo análisis dicho organismo infiere que la condición de familiar a cargo es un concepto estricto que, entre otras cuestiones, exige que el apoyo material se haya producido en el Estado de origen o de procedencia (15002024 y relacionadas).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** por la denegación de la tarjeta de residencia solicitada por la cónyuge de un ciudadano español, que contaba con un elevado grado de minusvalía. No se consideró acreditada la disposición de medios económicos suficientes para su sostenimiento, pese a tener concedida una pensión no contributiva de invalidez. De la situación expuesta se desprendía la vulneración del ejercicio real y efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad, regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que en

su artículo 63 establece que se vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, cuando, por este motivo se produzcan discriminaciones directas o indirectas, discriminación por asociación, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así como de las medidas de acción positiva establecidas.

Esta institución entendió que la interesada, cónyuge de español con matrimonio inscrito en el Registro Civil, sufría una discriminación directa en su condición de persona con discapacidad, al no haberse previsto ajustes razonables en el procedimiento para la obtención de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. Asimismo, sufrió discriminación indirecta ya que el contenido de la Orden PRE/1490/2012, que establece los requisitos para ejercer el derecho de residencia para los ciudadanos de la Unión y sus familiares, le ocasionó una desventaja por razón de su discapacidad. A la vista de lo anterior, se realizó una sugerencia a dicha Subdelegación del Gobierno para que se concediese la tarjeta de familiar de comunitario solicitada y se formuló una recomendación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartan instrucciones específicas que incluyan las pensiones no contributivas de invalidez como acreditación de recursos suficientes en la tramitación de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. La recomendación ha sido aceptada y se está a la espera de que la Subdelegación del Gobierno en Toledo de respuesta a la sugerencia formulada (16000826).

No se aceptó la sugerencia realizada a la **Delegación del Gobierno en Madrid** dirigida a la revocación de la resolución por la que se denegó la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión de la solicitante, al cuestionar su matrimonio por la existencia de informes policiales desfavorables (16006577).

Se recibieron quejas de ciudadanos mostrando su disconformidad con la denegación de sus solicitudes de tarjeta de residencia de familiar comunitario, con motivo de que los seguros médicos aportados tenían un período de carencia**,** para adquirir el derecho a recibir determinadas prestaciones sanitarias. Se iniciaron actuaciones solicitando información a la **Subdelegación del Gobierno en Burgos** y a la **Delegación del Gobierno en Madrid** sobre las coberturas de las pólizas suscritas por los interesados que no guardan una relación de equivalencia con las que ofrece el Sistema Nacional de Salud, en los términos previstos el artículo 3.2 c) de la Orden PRE/1490/2012, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007. Asimismo, se recordaba que para suscribir el convenio especial de asistencia sanitaria es preciso acreditar la residencia efectiva de un año y que todas las compañías de seguros mantienen plazos de carencias y exclusiones en la cobertura de determinadas enfermedades, resultando imposible contratar un seguro de cobertura plena. Se concluyó la actuación con la Subdelegación del Gobierno en Burgos tras

estimar el recurso interpuesto por el interesado al considerar acreditada la imposibilidad de contratar otro tipo de seguro diferente al aportado, estando pendiente de recibir la información solicitada a la Delegación del Gobierno en Madrid (16010441 y 16013084).

En relación con la extinción de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a los hijos del cónyuge de una ciudadana española al constar el divorcio del padre, se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** sobre las posibilidades del mantenimiento de las tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión Europea de los menores de edad en estos casos. El artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, relativo al mantenimiento en ciertos supuestos del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, dispone que se conservará el derecho de residencia cuando se constate que han transcurrido al menos tres años del matrimonio o situación de pareja registrada hasta el inicio del procedimiento judicial de nulidad del matrimonio, divorcio y al menos uno de los años ha residido en España.

No obstante lo anterior, el Criterio de gestión 1/2012 de la **Subdirección General de Inmigración** sobre permanencia de familiares extracomunitarios en dicho régimen, dispone que no mantienen dicho régimen ni los ascendientes ni los descendientes directos del familiar extracomunitario, por el cual adquirieron el derecho de residencia comunitario. La citada secretaría general ha comunicado en las distintas contestaciones remitidas que se está elaborando un estudio sobre la regulación dada a la materia en los otros Estados miembros para analizar en detalle la regulación en dichos Estados, ya que cualquier decisión adoptada en materia de inmigración y libre circulación tiene consecuencias en la gestión de la migración de los demás Estados. Asimismo, se informó de que está en elaboración un estudio sobre reagrupación familiar en el ámbito de la Red Europea de Migración. A la vista de lo comunicado, se ha vuelto a solicitar a dicho organismo que remita información concretando las decisiones que se adopten sobre el presente asunto una vez que se completen los citados estudios (14011467).

4.10.2 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Un año más se reciben quejas de progenitores extranjeros de menores españoles, dando cuenta de las dificultades que encuentran para obtener una nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

Sobre este asunto se efectuó una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** solicitando la concesión de autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reúnan los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y

trabajo, señalando que debe primar el interés superior del menor español. Dicho organismo comunicó que la alternativa para que dichos ciudadanos puedan acceder a una nueva autorización es que se valore el informe de esfuerzo de integración. No obstante, se comprobó que se continuaban inadmitiendo solicitudes, pese a aportar dicho informe, al considerarlo insuficiente.

A la vista de dichas dificultades se solicitó la emisión, con carácter de urgencia, de instrucciones con el fin de aclarar los criterios para tramitar las autorizaciones de residencia por arraigo familiar y lograr su aplicación uniforme. Dicho organismo ha comunicado, de modo similar a lo informado con anterioridad, que la elaboración de la nueva instrucción conlleva un análisis pormenorizado de toda la casuística surgida en la aplicación de la norma y en las situaciones no contempladas en la misma, debiendo dar respuesta a situaciones de indudable complejidad, existiendo asimismo otros departamentos ministeriales con competencia en la materia. Estos motivos han propiciado la demora en la elaboración de una versión definitiva de la citada instrucción, encontrándose el borrador en fase de estudio y elaboración de propuestas (12276555 y relacionadas).

También en relación con la tramitación de autorizaciones de residencia por arraigo familiar a ascendientes de menores españoles, se dirigió a esta institución una asociación expresando su desacuerdo con la demora de las oficinas de extranjería, en particular la de Barcelona, en resolver dichas autorizaciones de residencia, pese a que estos expedientes afectan a menores de edad. Se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** sobre la posibilidad de adoptar medidas o introducir mejoras de carácter interno que prioricen la tramitación de estos expedientes, a efectos de evitar situaciones de desprotección. En la contestación, dicho organismo comunicó que se analizaron los tiempos de tramitación de los expedientes de arraigo familiar en el territorio nacional, y en particular en la provincia de Barcelona, sin que de los datos obtenidos se haya deducido que con carácter general exista demora en la tramitación de estos expedientes. En 2015 el tiempo medio de su resolución fue de 52 días en toda España y de 27 en el caso de Barcelona, reduciéndose ambos plazos respecto a años anteriores. Asimismo, se precisaba que estos plazos se computen desde la fecha de la solicitud hasta la notificación, incluyendo los períodos de tiempo en que el expediente estuviera pendiente de que el interesado aportase documentación. Se informó de que entre los objetivos de gestión requeridos a las oficinas de extranjería para el segundo semestre del año 2016 se incluía la previsión de reducir en 10 días la tramitación de los expedientes con interesados menores de edad, respecto a los plazos generales del procedimiento de que se trate. A la vista de la información remitida, se informó a los interesados y se concluyó la actuación (15018825).

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas** por la denegación de la renovación de la autorización de residencia solicitada por una menor de edad que había sido reagrupada por su madre. La menor quedó huérfana pasando a depender de su abuela, ciudadana española. Se denegó la renovación de su autorización al no haberse resuelto la tutela de la menor en el momento de presentar la solicitud. Con posterioridad, la ciudadana española intentó solicitar tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión para su nieta, que no fue admitida a trámite. Se le indicó que debía solicitar una autorización de residencia temporal no lucrativa, que también se denegó al no acreditar recursos económicos suficientes ni su permanencia continuada en España y su escolarización durante los dos últimos años. Se formuló una sugerencia para la concesión de la autorización de residencia solicitada, toda vez que la documentación remitida acreditaba la residencia continuada de la menor en el territorio nacional y su escolarización. Dicha sugerencia se encuentra pendiente de contestación (16012625).

Se dirigió a esta institución una asociación dando traslado de las dificultades que estaba encontrando un ciudadano maliense, que padecía una grave enfermedad mental, para tramitar una autorización de residencia por razones humanitarias. No podía obtener certificado de antecedentes penales puesto que la Embajada de la República de Mali en España no tramita certificados penales y el interesado no contaba con familiares en su país que pudieran presentar la solicitud en su nombre. Se formuló una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** para la concesión de la autorización de residencia, tomando en consideración las circunstancias humanitarias del caso. La sugerencia fue aceptada (15009034).

Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

Se recibió queja de una ciudadana ecuatoriana, residente de larga duración, por la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** de la autorización de residencia por reagrupación familiar de su hijo, que contaba con un grado elevado de discapacidad al padecer parálisis cerebral. La resolución dictada motivaba la denegación en la falta de perspectiva de mantenimiento de los medios económicos de la reagrupante, en la falta de constancia de que el menor estuviera a cargo de la misma, así como por no acreditar recursos económicos suficientes. La resolución dictada no hacía referencia al interés superior del menor y la correspondiente minoración de los medios económicos exigidos, ni a su enfermedad, sin tomar en consideración la posibilidad de recuperación de su anterior residencia, ya que el menor había residido en territorio nacional durante largo tiempo. A la vista de las circunstancias humanitarias concurrentes, así como del interés superior del menor afectado, se efectuó una

sugerencia para la revocación de la resolución denegatoria dictada, concediéndose la autorización de residencia por reagrupación familiar solicitada (16008098).

En este mismo sentido se recibieron quejas de ciudadanos que comunicaban que la **Subdelegación del Gobierno en Alicante** denegó las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar solicitadas para sus cónyuges e hijos menores de edad, a causa de la falta de perspectiva de mantenimiento de los medios económicos de los reagrupantes. El citado organismo tomaba en consideración para el cálculo de dicha perspectiva los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud. Sin embargo, el artículo 54 del Reglamento de extranjería recoge que la previsión de ingresos se valorará teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud (16009614, 16009615 y otras). Se formularon dos sugerencias para la revocación de las resoluciones dictadas y la concesión de las autorizaciones de residencia solicitadas, a la vista del cumplimiento por los interesados de los requisitos económicos exigidos, así como por el interés superior de los menores concernidos. Se concluyeron las actuaciones tras la estimación de las sugerencias y la concesión de las autorizaciones solicitadas (15014661 y 16001596).

Autorizaciones de residencia de larga duración

Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Alicante** en relación con la denegación de las solicitudes presentadas por la cónyuge y los hijos de un ciudadano residente, en la que se instaba la revocación de las resoluciones por las que se concedió a los interesados autorización de residencia temporal, en vez de la residencia de larga duración que les correspondía. Se formuló sugerencia dirigida a la estimación de la solicitud presentada por la menor, concediendo la autorización de residencia de larga duración que le correspondía (15014616, 15014617, 15014641).

Autorizaciones de residencia para personal investigador

Se dirigió a esta institución el Síndic de Greuges de Cataluña, dando traslado de la situación de unos ciudadanos extranjeros como consecuencia de los efectos del sistema de contratación predoctoral regulado en el artículo 21 de la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Se trasladaba que dicho contrato predoctoral está dirigido a personal investigador y se configura como un contrato de duración determinada y a tiempo completo, lo que impide que los titulares permanezcan en España en situación de estancia por estudios. Se indicaba que, en la práctica, este contrato sirve de cobertura, tanto para obtener una autorización de estancia por estudios, como para obtener cualquier otra autorización por cuenta ajena de las previstas en la normativa. Se comunicaba la incongruencia de conceder distintas autorizaciones a ciudadanos que

cuentan un mismo contrato, así como la discriminación de aquellos que obtuvieron autorización de estancia por estudios, que no pueden causar alta en la Seguridad Social a diferencia de los que cuentan con una autorización de residencia temporal y trabajo.

Se solicitó información sobre el asunto a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**, que comunicó que desde la entrada en vigor de la Ley 14/2013 han coexistido diferentes autorizaciones de estancia y residencia para las actividades de formación e investigación, por lo que se aplican distintos regímenes. Dicha cuestión se justificaba en que, además de lo establecido en el artículo 72 de dicha Ley 14/2013, es de aplicación lo dispuesto en los artículos 33 y 38 bis de la Ley Orgánica 4/2000, que regulan el régimen de admisión a efectos de estudios y el régimen especial de los investigadores. Asimismo, también es aplicable la Directiva del Consejo 2005/71/CE, de 13 de octubre de 2005, que regula un procedimiento específico para investigadores, si bien esta Directiva está siendo revisada por las instituciones europeas, constando una propuesta normativa de refundición de dicha Directiva 2005/71/CE y de la Directiva 2004/114/CE relativa a las autorizaciones concedidas para estudios, intercambio de alumnos, practicas no remuneradas o servicios de voluntariado.

Se ha concluido la actuación citada, tras comunicar que desde la entrada en vigor de la citada Ley 14/2013, la figura que se considera más conveniente para los ciudadanos que cuentan con un contrato predoctoral es la prevista en la misma, que permite la cotización por la contingencia de desempleo, criterio que ha sido trasladado a todas las oficinas de extranjería (15010305).

4.11 ASILO

En junio del año 2016, se ha presentado el estudio sobre *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* cuya elaboración ya se había anunciado en informes anteriores.

El estudio efectúa un análisis de los procedimientos administrativos que se siguen en España, desde el momento en el que las personas manifiestan su deseo de pedir protección internacional y presentan la solicitud hasta que el órgano administrativo competente dicta la resolución correspondiente que concede o deniega el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. También recoge y detalla la estructura y funcionamiento del actual sistema de acogida a los solicitantes de protección internacional.

El suministro de los datos necesarios para la elaboración del estudio procede de la propia Administración, a partir de la tramitación de las quejas recibidas, de las quejas de oficio iniciadas y de las visitas realizadas, tanto a la **Oficina de Asilo y Refugio**, que es el órgano administrativo competente para gestionar las solicitudes, como a los

recursos en los que se alojan los solicitantes de asilo mientras se resuelve su queja. Como consecuencia de dicho estudio se han efectuado veintiséis recomendaciones, veintitrés de ellas a órganos administrativos dependientes de la Administración estatal, que es la que ostenta mayoritariamente competencias en materia de protección internacional. Las tres restantes se han dirigido a cada una de las comunidades y ciudades autónomas por tratarse de aspectos que afectan a su ámbito competencial.

El estudio también hace referencia a la financiación del sistema y señala el incremento presupuestario que se ha realizado para hacer frente al creciente número de solicitudes de protección internacional. También recoge las medidas adoptadas en materia de personal y recursos adecuados de alojamiento para hacer frente a la situación de crisis.

Un factor que suma complejidad al funcionamiento del sistema de asilo es el hecho de que en el mismo intervienen distintos órganos administrativos dependientes de dos departamentos ministeriales: **Ministerio del Interior** y **el Ministerio de Empleo y Seguridad Social**. El primero tiene la competencia para resolver las solicitudes y el segundo gestiona los recursos de alojamiento para estas personas, así como las prestaciones y ayudas que prevé el sistema de acogida. La necesidad de mejorar la coordinación se presenta como una cuestión esencial para una mayor calidad y eficiencia del sistema y, esencialmente, para evitar que algunas personas se queden sin acceso al procedimiento.

4.11.1 Acceso al procedimiento

En el informe correspondiente al ejercicio de 2015, se daba cuenta de las sugerencias formuladas para que se archivaran los expedientes sancionadores incoados a personas que estaban a la espera de formalizar su solicitud de protección internacional debido a las demoras en las citas para la realización de dicho trámite. Las sugerencias fueron admitidas.

El problema de las demoras en las citas para la formalización de las solicitudes de asilo ha quedado prácticamente resuelto en 2016. En la mayoría de las dependencias habilitadas para la formalización de las solicitudes, se llevó a cabo un refuerzo de personal que no siempre contaba con la necesaria especialización, ni el espacio habilitado contaba con las características necesarias para llevar a cabo las entrevistas (15009258, 15010274).

Al cierre del estudio (junio 2016) no se habían publicado las estadísticas sobre protección internacional correspondientes al año 2015. Solo algunas cifras sobre protección internacional correspondientes a 2015-16 incluidas en el estudio proceden del Ministerio del Interior. La propia **Oficina de Asilo y Refugio (OAR)** ha reconocido que su

sistema informático no responde a las necesidades que presenta la gestión de las solicitudes. Esta situación ha sido la causa de que se haya formulado una Recomendación a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** para que se renueve el sistema informático de la OAR, que se ha reiterado recientemente, dado que la respuesta recibida dilata esta renovación hasta obtener dotación presupuestaria pero no menciona las actuaciones que se hayan seguido para conseguir la financiación necesaria (16008394).

A lo largo de 2016, se han continuado las actuaciones con cuestiones relacionadas con el acceso al procedimiento de personas que se encuentran en centros de internamiento de extranjeros a la espera de ser expulsados o devueltos. En el informe del pasado año se mencionaba que una de las actuaciones realizadas puso de manifiesto que la **Oficina de Asilo y Refugio** había tenido conocimiento de una petición de asilo de un ciudadano al día siguiente de su expulsión. La Administración ha reconocido que no existe un protocolo específico para tramitar las solicitudes de asilo cuando afectan a internos en CIE y no se presentan a través de los cauces implantados en estos centros. Esta institución considera indispensable adoptar las medidas necesarias para que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer su derecho a la protección internacional y, por ello, ha solicitado a la **Dirección General de Política Interior** la introducción de un procedimiento en futuro el Reglamento de Asilo, que permita detectar las solicitudes que precisan de una actuación inmediata.

La visita realizada a finales de año al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid volvió a poner de manifiesto la necesidad de modificar el sistema que utilizan estos centros para recoger las solicitudes y poner en marcha las actuaciones necesarias para su tramitación. Hasta ahora el procedimiento prevé que el interno deje su petición en un buzón y, por tanto, no se acusa recibo a la solicitud. Uno de los internos comunicó que había dejado su petición y no había tenido noticia alguna y una interna manifestó que no había recibido información relativa al derecho de asilo, lo que refuerza la necesidad de buscar alternativas adicionales a la simple entrega de información escrita a los internos, tal y como se indica en el estudio sobre Asilo. Durante la entrevista y una vez informada, manifestó su deseo de acogerse a la protección internacional y una vez presentada la solicitud y evaluada se admitió a trámite por parte de la **Oficina de Asilo y Refugio** (16014034, 16014040, 15000628).

También se han advertido dificultades para el acceso al procedimiento en las Comisarías de Málaga y Almería. Se ha tenido conocimiento de casos en los que no se ha permitido a los interesados formalizar su solicitud en las dependencias de dichas comisarías y se les ha comunicado que tal derecho deberían ejercerlo en el centro de internamiento al que iban a ser derivados. El asunto continúa en estudio (16004946, 16006950 y otras).

4.11.2 Garantías en el procedimiento

El estudio realizado ha puesto de manifiesto que existen problemas estructurales de funcionamiento y de tramitación en la **Oficina de Asilo y Refugio**. Por ello, y con el propósito de mejorar ambos aspectos y, en definitiva, conseguir una mejor valoración de las solicitudes y una mayor transparencia y eficacia en la actuación administrativa, se formularon catorce recomendaciones a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** (16008394). En el momento de elaboración del presente informe, se había reiterado el contenido de las mismas al citado organismo a fin de que se volvieran a valorar. Se detalla a continuación el contenido y el estado de cada una de ellas.

- Informar del derecho a la asistencia jurídica gratuita al solicitante en las citas telefónicas y trasladarle las actuaciones a seguir para recibir el asesoramiento solicitado.
  En la respuesta remitida por la Administración se señala que: «La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece, en su articulo 17, apartado 3, el derecho que tiene todo solicitante de protección internacional a ser informado de sus derechos y obligaciones. Asimismo, el artículo 18 reconoce, en su apartado 1, párrafo b), el derecho del solicitante a la asistencia jurídica y a tener asistencia de un intérprete. La Oficina de Asilo y Refugio informa al solicitante de protección internacional, con anterioridad a la formalización de su solicitud, de sus derechos y obligaciones. Entre esta información se incluye el derecho a la asistencia jurídica gratuita». Esta institución ha reiterado el contenido de la recomendación y ha recordado a la Administración que la práctica observada por esta institución (de la que se da cuenta en la página 59 del estudio sobre el asilo en España) justifica la necesidad de dictar instrucciones precisas para hacer efectivo el ejercicio de ese derecho. En concreto, para que el personal encargado de gestionar las citas telefónicas facilite la información necesaria al solicitante, en un idioma comprensible para este.

- Elaborar un manual de buenas prácticas dirigido a los instructores que permita mejorar las técnicas de entrevista, análisis de credibilidad, cuestiones de género y derechos humanos.

  En la respuesta remitida por la Administración se señala que: «En la actualidad no existe un manual de buenas prácticas en materia de instrucción de las solicitudes de protección internacional pues la imposición de pautas de obligado cumplimiento puede ser difícil de conjugar con la necesaria casuística de la instrucción. La presentación de la solicitud de protección internacional, tal y como recoge el artículo 16, apartado 3, de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la

condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. Este estudio de las circunstancias determinantes de la protección a otorgar se hace de manera individualizada, adaptándose a cada caso. Sin embargo, pese a no contar con un manual de buenas prácticas, en la OAR si que existe una gestión de las buenas prácticas en esta materia, pues los instructores las ponen en común en las diferentes reuniones que regularmente se convocan dirigidas, a mejorar la gestión del trabajo».

Se ha reiterado esta recomendación ya que el Defensor del Pueblo considera necesaria la elaboración del manual de buenas prácticas a fin de dar cumplimiento a las previsiones que sobre este particular se encuentran detalladamente recogidas en la Directiva de procedimientos de 2013 (páginas 31 a 33 del estudio sobre asilo).

- Incorporar personal a la plantilla de la Oficina de Asilo y Refugio para ocupar puestos de intérpretes con la cualificación necesaria.

  En la respuesta remitida se señala: «La OAR cuenta con un equipo de intérpretes que apoyan las labores de instrucción y facilitan la comunicación con los solicitantes, a quienes informan de sus derechos y obligaciones, así como de los trámites a seguir. Este equipo de intérpretes tiene categoría de personal laboral. Para dar respuesta a la crisis migratoria se ha intensificado el servicio de interpretación contratado. Además, se ha utilizado el Fondo de Asilo, Migraciones e Integración (FAMI) de la Unión Europea para poder cubrir estos gastos».

  Esta institución valora positivamente los esfuerzos realizados para reforzar temporalmente la plantilla de intérpretes a través de la contratación de servicios de interpretación complementarios. Sin embargo, se ha podido comprobar que existen carencias significativas relacionadas con la cualificación o con la localización física, por lo que se considera que se debe reforzar el equipo de intérpretes, con categoría de personal laboral, para asegurar que se da cumplimiento a las previsiones del artículo 15 de la Directiva 2013/32/UE.

- No paralizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante. En todo caso, ajustar la actuación administrativa a lo previsto en el artículo 31, apartado 5 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.

  En la respuesta remitida se señala que: «La OAR no ha paralizado la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto en el país del solicitante, sino que ha visto toda su actividad impactada por el fuerte aumento en el número de solicitudes de protección internacional que ha recibido desde 2015. Esto ha generado la

necesidad de incorporar nuevo personal en la OAR que ha precisado ser formado e incorporado a la dinámica existente. Actualmente estas incorporaciones se están viendo reflejadas en el aumento en el número de expedientes tramitados y elevados a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). En efecto, la incorporación de personal interino ha supuesto un incremento sustancial en el número de resoluciones de protección internacional dictadas a propuesta de la CIAR, como muestra el hecho de que en septiembre de 2016 (7.655 resoluciones) ya se hubiese doblado el número total de resoluciones adoptadas durante todo el año 2015 (3.315). De hecho, la media por cada sesión de la CIAR, que durante 2015 fue de 332, se ha elevado en 2016 a 957. En particular, el número de expedientes examinados por la CIAR en su reunión mensual ha pasado a superar los mil (1.275 en mayo, 2.120 en junio, 1.576 en septiembre y 1.537 en octubre)».

Esta institución reconoce y valora muy positivamente el esfuerzo realizado por ese departamento para la agilización de la tramitación de los expedientes. Se han detectado situaciones durante la elaboración del estudio, referidas a países concretos, en las que se argumentaba la necesidad de observar un margen de prudencia razonable para analizar la información sobre un país determinado. Se comparte esa necesidad, sin embargo se considera necesario que se conjugue ese criterio de prudencia con las previsiones del artículo 31.5 de la Directiva de procedimientos.

- Conceder a los menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.

  En la respuesta se señala que: «Actualmente la normativa española no permite que un progenitor presente su disconformidad sobre la decisión de otorgar la misma protección al menor que al solicitante, una vez que esta protección ha sido concedida. Esta situación exige, por tanto, ser cautos y prudentes a la hora de resolver las solicitudes presentadas al tiempo que requiere la realización de un análisis en profundidad».

  Esta institución ha podido comprobar en varios expedientes que se deniega o, se demora de manera indefinida, la concesión a un menor de edad del mismo tipo de protección internacional que se ha otorgado al progenitor que le acompaña, con el argumento de que se necesita la conformidad del progenitor ausente. La necesidad de analizar la solicitud de protección internacional de un menor de edad que viene acompañado de un solo progenitor no es incompatible con la

concesión, siquiera sea de modo provisional, del mismo tipo de protección que se ha otorgado al progenitor que le acompaña.

- Elaborar un protocolo de actuación para las situaciones de bloqueo psicológico que pueda sufrir el solicitante de protección durante la entrevista como consecuencia de la rememoración del relato.

  En la respuesta remitida se señala que: «La OAR cuenta en sus instalaciones con trabajadores sociales que dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y que tienen formación especifica en esta materia por lo que, en caso de ocurrir situaciones de bloqueo psicológico como consecuencia de la rememoración del relato o de las vivencias acontecidas, se cuenta con personal preparado para prestar asistencia».

  La OAR se encuentra en Madrid pero son muy numerosas las solicitudes que se tramitan fuera de la capital, en dependencias de oficinas de extranjeros o de comisarías de policía que no cuentan ni con las instalaciones adecuadas ni con personal formado para abordar estas situaciones. La motivación de esta recomendación pretende paliar las consecuencias de esta situación. Es decir, que con independencia del lugar donde se celebre la entrevista, el funcionario encargado de la misma sepa cómo actuar ante una situación de bloqueo psicológico.

- Dejar constancia de los motivos por los que se resuelve denegar la solicitud, cuando el ACNUR es favorable a su admisión, reflejando su posición en la resolución que se notifique al solicitante.

  En la respuesta remitida se señala que: «La posición del ACNUR ante la solicitud de protección internacional instruida y elevada a la CIAR ya aparece especificada en las resoluciones que son notificadas al solicitante. Todas las notificaciones enumeran los distintos motivos que fundamentan la decisión, tal y como establece el articulo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

  Esta institución ha tenido acceso a un número significativo de resoluciones en las que se hace referencia a la intervención del ACNUR en el procedimiento, pero en las que no se consigna el sentido de su opinión.

- Agilizar la notificación de las resoluciones y remitir por vía telemática el resultado del expediente a la dirección de los centros de acogida, con el objetivo de facilitar la gestión y la convivencia en el centro.

  En la respuesta remitida se señala que: «La OAR está estudiando las vías posibles para agilizar el trámite de las notificaciones y está asignando recursos

específicos para ello. Además, está considerando diferentes opciones alternativas para realizarlas, entre las que efectivamente se encuentra la posibilidad de enviarlas a los centros de acogida en los que se encuentran los solicitantes».

A juicio de esta institución, los centros de acogida deben conocer el resultado de las notificaciones, para la buena marcha del centro y para la agilización de la asignación de nuevas plazas.

- Reflejar en las actas de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio el sentido de la posición del ACNUR y convocar a este siempre que el examen de la solicitud corresponda a España.

  En la respuesta remitida se señala que: «La intervención del ACNUR en el procedimiento de la determinación de la condición de refugiado y de la concesión del derecho de asilo es un imperativo legal para el correcto desarrollo del proceso, pues así queda recogido en los artículos 34 y 35 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre. El ACNUR valora y elabora los correspondientes informes de las solicitudes de protección internacional cuya propuesta de resolución sea elevada a estudio de la CIAR. Al mismo tiempo, facilita la audiencia y la elaboración de los informes correspondientes a sus intervenciones en la tramitación de procedimientos de protección internacional». El ACNUR participa en las reuniones de la CIAR (artículo 35.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, «El representante en España del ACNUR será convocado a las sesiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, y como tal sus intervenciones son recogidas en el resultado final de la misma».

  El Defensor del Pueblo ha consultado la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo en la materia y, como se ha señalado en el apartado anterior, ha examinado un número significativo de expedientes en los que tan solo se hace constar la presencia del ACNUR en la reunión o bien que se ha oído su informe, sin que conste el contenido del mismo o, en su caso, los motivos por los que la Administración ha decidido no seguir su criterio en el caso concreto.

- Mejorar la información que se entrega a los demandantes de asilo, adaptándola a personas con bajo nivel de formación e introducir una perspectiva de género.

  En su respuesta la Administración comunica que. «La información que se entrega a los solicitantes supone una garantía para ellos, aunque no sustituye a la información personal con intérprete que se proporciona en cada caso».

  La práctica observada por esta institución en las visitas realizadas y en el examen de numerosos expedientes, permite concluir que la información que se entrega no resulta suficiente, especialmente en los casos de personas con bajo

nivel de formación. Además, resulta difícil en el caso de las mujeres y niñas que estas conozcan el derecho que les asiste a solicitar protección internacional por cuestiones directamente relacionadas con su condición de mujer. Se debe mejorar la información que se facilita solicitando para ello la asistencia del ACNUR o de ONG especializadas.

- Renovar el sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Diferenciar los datos sobre género o pertenencia a colectivos vulnerables e incluir los tiempos medios de resolución de los expedientes.

  En la respuesta remitida se señala que: «La OAR está trabajando en la remodelación de su sistema informático y en la mejora de las prestaciones en esta materia, pues permitirían gestionar mejor el importante aumento de la carga de trabajo y la gestión y manejo de los expedientes. Para ello, está manteniendo reuniones con la Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de este ministerio, subdirección que ha de realizar una evaluación técnica de las necesidades de la Oficina para poder proceder a renovar el sistema. Ambas subdirecciones han avanzado mucho en este tema, realmente relevante para el funcionamiento de la OAR, por lo que en el momento en el que exista dotación presupuestaria, se podrá acometer el diseño de un nuevo sistema informático».

  Esta institución considera imprescindible que se agilice el procedimiento para asignar una dotación presupuestaria de urgencia que permita acometer el diseño de un programa informático.

- Clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular los relativos a menores víctimas de trata de seres humanos.

  En la respuesta remitida por ese departamento se señala que: «Los procedimientos previstos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, resultan aplicables a personas en necesidad de protección internacional, siendo el ámbito competencial de la normativa de extranjería claramente distinto, ya que se extiende a cualquier persona no nacional en territorio español. Asimismo, en relación con el tratamiento de menores, menores no acompañados y posibles victimas de trata de seres humanos, ya existen protocolos específicos de actuación acordados con todas las partes involucradas en estos ámbitos (fundamentalmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Policía Nacional)».

El Defensor del Pueblo reconoce los avances producidos en la coordinación entre los distintos organismos con competencias en materia de extranjería y protección internacional. Sin embargo, en la elaboración del estudio sobre asilo se han detectado deficiencias, fundamentalmente en la tramitación de procedimientos de menores de edad, que provocan intervenciones constantes de esta institución, a fin de que se documente de manera correcta al menor extranjero no acompañado, solicitante de protección internacional.

4.11.3 Acogida de solicitantes de asilo

Se ha recomendado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la adopción de las medidas necesarias para adaptar el sistema de acogida a las previsiones de la Directiva 2013/32/UE. En su respuesta, el citado organismo ha comunicado que es el Ministerio del Interior el que debe acelerar el proceso de tramitación de las solicitudes, dado que la acogida se prolonga hasta dieciocho meses y la ley de asilo prevé un período de seis y, en casos excepcionales, una prórroga de tres meses, para la resolución de la solicitud. La recomendación ha sido reiterada, ya que con independencia de las responsabilidades del Ministerio del Interior, lo cierto es que la Administración está obligada a proteger al solicitante durante todo el período, no siendo imputable a este el retraso en la resolución de su solicitud.

El estudio de asilo, además de evaluar el sistema de acogida español, repasa su estructura, que cuenta con recursos de gestión pública específicos como son los Centros de Asilo y Refugio (CAR) y dispositivos gestionados por organizaciones no gubernamentales. Estos recursos han sido reforzados para la apertura de nuevas plazas y atención a solicitantes, merced a la recepción de subvenciones estatales, con la finalidad de cumplir las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria e interna. Entre los recursos que se utilizan para la acogida de solicitantes de asilo se encuentran los CETI de Ceuta y Melilla, de gestión pública, aunque su finalidad no es la de atender a los solicitantes de protección internacional. Ya se ha dado cuenta de la situación actual de estos centros en el apartado correspondiente de este informe.

El sistema de la Administración de itinerarios para integrar al solicitante consta de tres fases: acogida, integración y autonomía, y aunque la suma de las tres fases puede llegar a tener una duración global de dieciocho meses, la propia Administración afirma que la duración difiere según los casos y el perfil del solicitante.

A lo largo del año 2016, se han recibido numerosas quejas relacionadas con el sistema de acogida, bien por considerar que las condiciones del recurso asignado eran inadecuadas o por la retirada de ayudas económicas.

Respecto a la inadecuación de algunos de los recursos asignados a los solicitantes, se está a la espera de recibir la información solicitada a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** en el mes de agosto acerca de las condiciones de un centro en la Comunidad de Madrid. La interesada, víctima de violencia de género con hijos menores a su cargo, manifestaba su disconformidad con las condiciones del centro. Exponía que no había un número suficiente de trabajadores para prestar la atención necesaria a los solicitantes y señalaba además que el centro acogía a personas de diferentes programas: protección internacional, acogida humanitaria, drogadicción y alcoholismo. Esta situación habría motivado graves problemas de convivencia (16009513).

Se recibieron quejas sobre las malas condiciones de un centro de acogida para solicitantes de asilo en Barcelona. Se solicitó información a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** en abril de 2016. En el mes de noviembre el citado organismo informó de que el retraso en las obras de adecuación de un nuevo centro en Barcelona había sido la causa de que se utilizara un albergue y que una vez finalizadas las obras se había dejado de usar. Sin embargo, la Administración no compartía las quejas de los solicitantes en cuanto a la falta de condiciones adecuadas del recurso asignado provisionalmente (16002291 y otras).

El Defensor del Pueblo, en el marco del estudio de Asilo, ha recomendado que se impartan instrucciones para situaciones de saturación del sistema con la finalidad de evitar la desprotección de los solicitantes y la elaboración de protocolos de actuación para canalizar las ayudas de administraciones y particulares. Recientemente se ha solicitado información adicional sobre esta recomendación y sobre la formulada para que se dote de las mismas ayudas económicas a los refugiados con independencia de si el recurso en el que se alojan es de gestión pública o privada.

Se ha considerado igualmente necesario recomendar a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y al **Ministerio del Interior** que se elaboren protocolos que incluyan las actuaciones a seguir en los casos de recepción y traslado de solicitantes en aplicación del Reglamento de Dublín. El objetivo de estas recomendaciones es evitar que la falta de previsión administrativa repercuta negativamente en los solicitantes, como se pudo comprobar al hilo de las quejas recibidas (16009513, 16002291 y otras).

En cuanto a la retirada de ayudas, las personas que se han dirigido al Defensor del Pueblo exponían que se les habían retirado antes de cumplir los itinerarios o que se había sancionado al solicitante por haber incumplido alguna de las normas, como es el abandono del recurso en el que se encontraba sin autorización o la falta de ingreso en el recurso asignado.

Las actuaciones realizadas con ocasión de las quejas recibidas han motivado que se recomiende revisar el Manual de Gestión del Fondo de Asilo que se utiliza actualmente con la finalidad de modificar requisitos, tales como la vinculación de las ayudas a los refugiados con la obligación de ingresar en un centro determinado, si el solicitante acredita que dispone de un recurso habitacional adecuado. Es imprescindible que, además de adecuar el manual, las decisiones de no conceder ayudas o de retirarlas sean convenientemente estudiadas. En uno de los casos planteados ante esta institución, el solicitante había acreditado suficientemente las razones por las cuales no consideraba procedente ingresar en el centro recomendado y así se ha reconocido en la resolución del recurso de alzada que interpuso y que ha sido estimado parcialmente. En otros casos, todavía están en trámite las actuaciones debido a que los interesados han explicado las razones que motivaban su salida del CETI en el que se encontraba, intentando reencontrarse con sus familiares en otros países de la Unión Europea. Estas situaciones, cada vez más frecuentes, originan que los solicitantes sean devueltos a España, en aplicación del Reglamento de Dublín (15012195, 16015125, 16002309).

Tomando en consideración la complejidad de la atención a los solicitantes, esta institución ha recomendado a la citada secretaría que se establezcan procedimientos de evaluación del sistema de acogida y para supervisar la actuación de las organizaciones no gubernamentales.

En el marco del estudio de Asilo se han remitido tres recomendaciones a cada una de las comunidades autónomas y ciudades autónomas. Una de ellas es que se adopten medidas para que el personal que trata con menores extranjeros no acompañados explique de manera sencilla cuáles son los derechos de los solicitantes de asilo y los supuestos que ampara. El objetivo de esta recomendación es detectar si alguno de los menores que se encuentra en el sistema de protección de menores necesita protección internacional, dada la dificultad de que ellos mismos puedan reconocerse como solicitantes, salvo menores maduros o en casos de conflictos bélicos como ha ocurrido con los nacionales sirios. La mayoría de las respuestas recibidas en el momento de elaboración de este estudio aceptan esta recomendación y han comunicado que se impartirán instrucciones en este sentido.

La segunda de las recomendaciones se refería a la remoción de los obstáculos detectados para la percepción de las ayudas públicas debido a que se realizan mediante transferencia bancaria, y no siempre pueden abrir cuentas bancarias al no reunir los requisitos exigidos por las entidades financieras. Por ello, se recomendó arbitrar soluciones para resolver este problema. En algunos casos, la respuesta recibida señala que se van a adoptar medidas alternativas para que los solicitantes puedan percibir las prestaciones. La tercera de las recomendaciones se realizó para que se impartan instrucciones para evitar que los solicitantes de asilo se queden sin la atención de

médicos especialistas, como se ha advertido que ocurre cuando la cita otorgada para el médico está fuera del período de vigencia de la tarjeta temporal que le acredita como solicitante y que debe renovarse, mientras la solicitud esté en trámite. Esta recomendación también ha sido acogida favorablemente.

Por último, se hace referencia a las dificultades detectadas para el acceso al sistema de becas de los solicitantes de protección internacional o con estatuto de refugiado. En uno de los casos, el interesado, ciudadano sirio-palestino con estatuto de refugiado, estaba matriculado en un grado superior de formación profesional y le había sido denegada la beca solicitada a pesar de que únicamente contaba con unos ingresos de 375 euros de Renta Mínima de Inserción. La **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** comunicó que la denegación en este caso concreto había sido finalmente subsanada. Se autorizó la compensación de gastos del alumnado con condición de refugiado en centros privados concertados. Además, se comunicó que, con carácter general, se había eliminado en la siguiente convocatoria de becas el requisito que hacía referencia a la participación en el curso anterior en algún curso de formación profesional o de bachillerato de la Comunidad de Madrid (16003311).

En octubre de 2016, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** para la modificación de los requisitos de cumplimentación de las solicitudes de beca, al objeto de excluir la exigencia del código IEXP en las peticiones de becas de ciudadanos extranjeros y habilitar con la máxima celeridad y, en todo caso, antes de que finalice el plazo de presentación de solicitudes de becas para el curso 2016-17, un procedimiento que permita a los ciudadanos extranjeros presentar sus solicitudes aunque no dispongan del código mencionado. La respuesta, recibida en enero de 2017, una vez finalizada la elaboración de este informe se encuentra en estudio (16012143).

5 IGUALDAD DE TRATO

Consideraciones generales

En 2016, el Defensor del Pueblo ha querido resaltar, tanto en sus resoluciones como en las intervenciones ante la sociedad civil, la importancia de la intervención temprana para impedir cualquier tipo de discriminación y hechos presuntamente delictivos tipificados como delitos de odio. Todo trato denigrante y discriminatorio constituye un ataque directo a los principios de libertad, respeto a la dignidad de las personas y a los valores superiores que constituyen el fundamento de nuestro Estado. Este tipo de actos no solo atacan o ponen en riesgo la dignidad individual sino, también, la colectiva porque constituyen violaciones directas de los derechos humanos y de las libertades y una amenaza para la convivencia y paz social.

Con la debida atención a las víctimas, la institución ha iniciado actuaciones de oficio de relevancia como la relativa, a las vejaciones sufridas por un grupo de mujeres de origen gitano por parte de los aficionados de un equipo de fútbol holandés, o para la aprobación de un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia personas con discapacidad.

En la labor de prevención y detección temprana de actos discriminatorios, son especialmente reseñables las actuaciones que se han realizado para la supervisión de los organismos competentes en el desarrollo de medidas para promover la tolerancia hacia los diferentes grupos étnicos, culturales, religiosos de la sociedad, así como hacia la mujer, hacia las personas con discapacidad y hacia los colectivos de lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales (LGBT).

5.1 DISCRIMINACION POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

5.1.1 Comunidad gitana

El Defensor del Pueblo ha continuado con la supervisión de las actuaciones adoptadas para evitar la concentración del alumnado gitano en determinados centros educativos. La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad** informó en el año 2014 de la puesta en marcha de un estudio para conocer la posible segregación del alumnado gitano. En el año 2015 se comunicó a esta institución la necesidad de la cooperación de las comunidades autónomas y se participó que doce comunidades habían remitido información al Grupo de Trabajo de Educación y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para analizar la propuesta de un

estudio. Actualmente se permanece a la espera del resultado del análisis de la información remitida al referido grupo de trabajo. Además, se ha solicitado una valoración de los resultados para la superación de la segregación y absentismo escolar del alumnado gitano, valoración de las buenas prácticas y el detalle del estado del estudio para conocer la posible segregación del alumnado gitano, propuesto en el ámbito del Grupo de Trabajo de Educación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (12012809).

Este año se han seguido las actuaciones relativas a la supervisión de las conclusiones del estudio *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana.* Se ha solicitado que se amplíe la información recabada de las comunidades autónomas sobre la disminución del absentismo y abandono escolar de los programas realizados, así como información sobre las buenas prácticas y experiencias de éxito detectadas en los programas desarrollados para la orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado y a sus familias en la población gitana (15017727 y 15017728).

Es también destacable la finalización de dos documentos relevantes para combatir los prejuicios y prevenir la discriminación y los estereotipos negativos sobre la cultura gitana: la *Guía práctica sobre igualdad y no discriminación para profesionales* y el documento *Recomendaciones para el tratamiento de la comunidad gitana en los medios de comunicación*. Fueron publicados a finales de año y se espera que logren ser una herramienta eficaz para la consecución de una información libre de prejuicios (13008630).

5.1.2 Controles policiales de identificación

En el marco del seguimiento que realiza el Defensor del Pueblo de las recomendaciones relativas a los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales formuladas en el año 2013, la **Secretaría de Estado de Seguridad** informó que se había emitido y difundido la Instrucción 7/2015, donde se recogía la implantación de los volantes acreditativos de las diligencias de identificación practicadas en sede policial.

Esta institución ha recordado que el objeto de la presente actuación se refiere a la identificación de personas en la vía pública. La **Dirección General de la Policía** reiteró que las dificultades para la implantación de un sistema informático que posibilite la recogida de datos, que deriven de la identificación de personas en la vía pública, son de índole técnica y presupuestaria. En el último trimestre del año se participó a esta institución que la puesta en marcha del proyecto concebido por la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación se encuentra paralizada debido a la falta de disposición presupuestaria. Con independencia de las dificultades financieras, se ha solicitado que se amplíe la información remitida y concrete las sucesivas actuaciones

que se realicen, tan pronto se avance en la evolución del proyecto y en el cumplimiento del resto de las recomendaciones formuladas (13006593).

5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

Con motivo de las vejaciones sufridas por un grupo de mujeres de origen gitano, que ejercían la mendicidad en la Plaza Mayor de Madrid, por parte de los aficionados de un equipo de fútbol holandés, se solicitó a la **Fiscalía General del Estado** que informase sobre las diligencias judiciales que se hubiesen iniciado. A pesar del auto de sobreseimiento provisional por los hechos, la Fiscalía solicitó la reapertura de las diligencias previas en tanto se practicaban las gestiones ante las autoridades holandesas. Actualmente se permanece a la espera de los resultados de la comisión rogatoria dirigida a las autoridades holandesas y del resultado de las gestiones que se realicen a través de la fiscal delegada de Cooperación Internacional ante las citadas autoridades (16003481).

Se han finalizado este año las actuaciones ante la **Fiscalía General del Estado** por los sucesos racistas en Castellar (Jaén). A la vista de las quejas recibidas sobre varias concentraciones, no autorizadas por la autoridad gubernativa, de sesgo racista, con la finalidad de expulsar a la comunidad gitana en el mencionado municipio, se inició en el año 2014 una intervención ante la Fiscalía General del Estado a fin de conocer si estos hechos podrían incurrir en la tipología del artículo 510 del Código Penal. Si bien el ministerio fiscal impugnó todos los recursos interpuestos contra la continuación de la causa por delitos de desordenes públicos y de odio y discriminación, este año se dictó el sobreseimiento provisional de las actuaciones penales y se concluyó la actuación (14018145).

5.2 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El pasado año se resaltó en el informe anual la necesidad de atender al tratamiento que hacen los medios de comunicación de las personas con discapacidad psíquica y de garantizar la dignidad de todas las personas y el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación. Por este motivo, se solicitó a la **Oficina de la Atención a la Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** que se actualizara la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación* que había sido publicada hacía diez años. Se formuló una recomendación para la actualización de la guía de estilo de 2006 a fin de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación. La aceptación de la recomendación está sujeta a la

disponibilidad presupuestaria, si bien se ha informado que está prevista la actualización de la guía para el ejercicio 2017 (15007412).

Como consecuencia de la falta de actualización de la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación 2006*, se detectó que en la mencionada guía no existía ninguna previsión para acomodar los portales web de la Administración General del Estado a personas con discapacidad. Se inició una actuación ante la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** para conocer las medidas que pudieran adoptarse para eliminar las posibles barreras de accesibilidad, en concreto, al portal de extranjería de la **Administración General del Estado.** Este centro directivo comunicó que se habían realizado las adaptaciones necesarias en las aplicaciones de extranjería. Por otro lado, la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha incorporado un Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, que es un servicio accesible desde internet para todos los ciudadanos con personalidad física o jurídica y ha incluido un nuevo procedimiento de presentación telemática de solicitudes de renovación de extranjería que está accesible en la Sede Electrónica de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Tomando en consideración este avance normativo se ha solicitado información sobre las principales dificultades de accesibilidad a los sitios web relativos a extranjería por parte de usuarios ciegos y con deficiencias visuales (15010131).

Uno de los principios que informan a los poderes públicos, que deriva del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato hacia las personas con discapacidad, es la participación e inclusión efectiva en la sociedad. Se entiende que el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad implica igualmente evitar que se produzcan discriminaciones directas o indirectas por razón de discapacidad y exigir los ajustes razonables a las administraciones para que disfruten en igualdad de condiciones de los derechos.

Como ejemplo de lo anterior, se inició una actuación para la protección de la unidad familiar de un ciudadano con discapacidad, a cuyo cónyuge le había sido denegado la tarjeta de familiar de nacional comunitario, al no quedar acreditados los recursos económicos suficientes, de conformidad con la normativa comunitaria. Todo lo anterior, a pesar de recibir una pensión no contributiva de invalidez. De la situación de hecho expuesta ante esta institución se desprendía que un ciudadano español con discapacidad reconocida legalmente, y con su matrimonio inscrito en el Registro Civil español, estaba sufriendo una discriminación directa al no haberse previsto ajustes razonables en el procedimiento para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea. Se formuló una recomendación, que ha sido aceptada, a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** para impartir

instrucciones específicas que incluyan las pensiones no contributivas de invalidez, como acreditación de recursos suficientes a fin de obtener la citada tarjeta de residencia (16000826).

Otro asunto destacable, en el que se muestra la urgencia de incluir el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, es el relativo a las dificultades que sufría una ciudadana extranjera para acudir a la **Oficina de Extranjería de Torrevieja (Alicante)** para la renovación de su Número de Identidad de Extranjero (NIE). Se ha solicitado información de las actuaciones previstas para la realización de los trámites de renovación del NIE que incluyan el uso de equipos móviles que se dirijan a los domicilios de las personas que sufren una discapacidad que les impida su desplazamiento (16015145).

Se resalta también la actuación llevada a cabo ante la **Secretaria de Estado de Justicia** sobre las dificultades de los contrayentes afectados por deficiencias sensoriales para prestar el consentimiento. La nueva redacción del artículo 56 del Código Civil, modificado por la Disposición final primera de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, en vigor en junio de 2017, exige un dictamen médico sobre la aptitud para prestar el consentimiento. Se ha iniciado una actuación para que la interpretación y aplicación de este artículo sea restrictiva, excepcional y limitada a los casos en los que alguno de los contrayentes estuviera afectado por deficiencias o anomalías psíquicas, excluyendo los supuestos en que la discapacidad afecte tan solo a los medios de emisión del consentimiento matrimonial, como en el caso de las personas con discapacidad sensorial (sordera y ceguera) (16017537).

En cuanto a los delitos de odio cometidos por motivos de discapacidad, según los datos estadísticos del *Informe de delitos de odio* del año 2015, los delitos de odio en razón de discapacidad registrados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han sido la tercera causa de las motivaciones de esta clase de delito, en concreto, un 31,4 %. Por este motivo se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Seguridad** que valore la posibilidad de aprobar un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia personas con discapacidad (1601750).

5.3 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

La discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales, y las agresiones físicas violentas sufridas por personas debido a su orientación sexual, continúan siendo objeto de quejas particulares y actuaciones de oficio por parte del Defensor del Pueblo. Este año ha finalizado la actuación de oficio ante la **Fiscalía General del Estado** por las agresiones físicas sufridas por una persona homosexual en

Alcalá de Henares (Madrid). De la información facilitada por la Dirección General de la Policía, de los atestados policiales recogidos, se comprobó que se habían incorporado los indicios necesarios para acreditar la concurrencia del elemento calificador de la comisión de los delitos de odio, tal y como se exige en el Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que vulneran las Normas Legales sobre Discriminación. No obstante, una vez iniciadas diligencias previas en el correspondiente Juzgado de Instrucción, la causa fue archivada al haberse identificado a uno de los agresores como menor de edad y no abrirse el correspondiente expediente de reforma en el plazo legalmente exigible (15011748).

Otra actuación de oficio se inició por los insultos y vejaciones a un árbitro de fútbol motivados por su orientación sexual. Es necesario señalar que el marco deportivo de la competición profesional y de alta competición está obligado a ser un referente ético en valores y en comportamientos para el conjunto de la sociedad. Por este motivo, todos los agentes que conforman el sistema deportivo español han de respetar los principios de la ética deportiva y el derecho de las personas a la diferencia y la diversidad. Se solicitó al **Consejo Superior de Deportes** información sobre las medidas previstas para la erradicación de la violencia e intolerancia hacia el colectivo LGBT, así como de la posibilidad de que la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte establezca un protocolo de actuación que comprenda medidas orientadas a combatir y prevenir la homofobia en el deporte. El asunto fue analizado en la Comisión Permanente Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y se concluyó que era innecesario un protocolo de actuación específico contra la homofobia porque la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte constituye, en sí misma, un protocolo de actuación contra la intolerancia, expresión en la que se incluyen actos discriminatorios, amenazantes, insultantes, vejatorios y de acoso en general, basados en la orientación sexual (16007444).

También se actuó de oficio ante la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** al tener conocimiento del incremento de agresiones físicas que sufre el colectivo LGBT por parte de ciudadanos particulares en esta comunidad autónoma. Dada la importancia en la prevención e intervención temprana para impedir este tipo de incidentes de los que pudieran desprenderse hechos presuntamente delictivos tipificados como delitos de odio, se solicitó información sobre las actuaciones previstas, en el marco de las competencias de esa Delegación del Gobierno, para la prevención y erradicación del incremento de agresiones sufridas por el mencionado colectivo. Se ha participado que esta delegación se ha comprometido específicamente, entre otras acciones, a relanzar la campaña ya promovida en septiembre de 2014, junto al Observatorio Español Contra la LGBTFOBIA, bajo el lema «No temas denunciar cualquier agresión o insulto por LGTBFobia ante la Policía Nacional o la Guardia Civil. Tienes las puertas abiertas».

Se ha considerado igualmente necesario llevar a cabo una sensibilización social que permita evitar conductas discriminatorias y facilite a este colectivo el desarrollo de su proyecto vital en condiciones de normalidad, con libertad, dignidad e igualdad de oportunidades (16005573).

Una asociación solicitó la intervención de la institución ante hechos presuntamente delictivos, tipificados como delitos de odio contra el colectivo LGBT, alentados por un particular en una página web cuyo enlace se adjuntó a esta institución. Se ha remitido el enlace al **ministerio fiscal** para que dé cuenta sobre las diligencias y las resoluciones que se estime oportuno adoptar (16011713).

Se han continuado las actuaciones ante la **Dirección General para la Igualdad de Oportunidades** relativas al estudio sobre el acoso homofóbico y la situación potencial de discriminación por orientación sexual en los centros escolares titulado *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico,* editado por el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO), en colaboración con distintas administraciones.

El Defensor del Pueblo ha valorado el contenido de este estudio, que ha realizado numerosas recomendaciones a las administraciones públicas a fin de impulsar políticas y acciones que favorezcan el respeto a la diversidad sexual, familiar y de identidad de género en los centros escolares sostenidos con fondos públicos o privados. Se ha continuado con la supervisión de las actuaciones previstas para implantar el contenido de estas recomendaciones del estudio, así como la actualización del documento para la prevención de la violencia y mejora de la convivencia en las escuelas. Se ha participado al Defensor que está pendiente la aprobación final del Plan Estratégico de Convivencia Escolar para la prevención de todo tipo de acoso y violencia escolar y se ha informado sobre la elaboración de una guía para la prevención y apoyo a las víctimas de violencia escolar y otra guía para la prevención y apoyo a las víctimas de ciber acoso en el contexto escolar. A fecha de redacción de este informe se permanece a la espera de la implantación efectiva de las recomendaciones del estudio y de la aprobación definitiva del Plan Estratégico de Convivencia Escolar (13021231).

Se ha continuado la actuación expuesta en el pasado informe ante la **Secretaria de Estado de Justicia** sobre la disparidad de criterios sostenidos por los encargados de los registros civiles en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales. El citado organismo sostiene que el posible cambio de nombre está vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la solicitud de un nombre neutro no induzca a error en el sexo, que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual esté basado en un número mínimo de tres informes médicos, en la edad del interesado,

igual o superior a catorce años, y en la existencia al menos de un informe favorable del ministerio fiscal o del Juez Encargado del Registro Civil.

Se están valorando los argumentos de este centro directivo desde la perspectiva del interés superior del menor, que es asegurar el respeto completo y efectivo de todos sus derechos así como su desarrollo integral. Se ha participado a la Secretaria de Estado de Justicia que numerosos autos de jueces encargados de registros civiles han autorizado las solicitudes de cambios de nombre «no neutros» atendiendo precisamente a la preservación de la orientación sexual garantizada en la nueva ley de protección a la infancia. Si se dificulta el cambio de nombre de los menores transexuales se podría producir una confusión con el sexo real, que es aquel manifestado socialmente, como ejercicio del libre desarrollo de su personalidad y dignidad (14023317).

5.4 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE GÉNERO

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, señala la necesidad de implantar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo. El eje tercero del *II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos* está dedicado a la formación, información y sensibilización, como elemento fundamental para una aplicación transversal de las políticas de igualdad. Uno de los pilares fundamentales es la utilización del lenguaje no sexista.

Se inició una actuación ante la **Secretaria de Estado de la Seguridad Social** a fin de eliminar el lenguaje sexista en los formularios de prestación por nacimiento de un hijo. En el caso expuesto ante esta institución, la interesada manifestaba que era madre no gestante en una familia homoparental y al dirigirse al Instituto Nacional de la Seguridad Social para solicitar la prestación por nacimiento de un hijo, la prestación recibía el nombre de «prestación por paternidad». En el transcurso de la actuación se produjo la correspondiente adaptación en el formulario de solicitud de las prestaciones por nacimiento de un hijo, introduciendo la expresión «progenitor A» y «progenitor B». Asimismo la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad comunicó que entre las medidas específicas del reciente *II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos,* aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, se encuentra la elaboración y difusión de un Manual de uso de lenguaje no sexista. Se ha solicitado información relativa a la elaboración y difusión a través de intranet de un Manual de uso del lenguaje no sexista, así como información sobre la difusión a través de intranet de la *Guía de Buenas prácticas para el cumplimiento de las responsabilidades garantes del derecho de igualdad* (16009506).

Se solicitó la intervención del Defensor del Pueblo ante un caso de posible discriminación por razón de género, sufrida por las peticionarias de empleo para acceder al grupo profesional correspondiente al puesto de estibadoras, en los puertos dependientes de la **Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (Cádiz).** La Plataforma algecireña de mujeres se había dirigido a las autoridades competentes a fin de reclamar al acceso al desempeño de estibadoras portuarias en condiciones de igualdad. El Defensor del Pueblo inició las actuaciones ante la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras a fin de conocer el número de mujeres en plantilla, tanto en régimen de relación laboral especial o común, contratadas por las empresas estibadoras en los puertos dependientes de esta Autoridad Portuaria. Una vez valorada la contestación de la Autoridad Portuaria se continúan las actuaciones ante la **Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz** (16001457).

Otro asunto, iniciado en 2015, se refiere a las reservas realizadas en 1974 en el Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Nueva York, de 20 de diciembre de 1952, sobre los Derechos Políticos de la Mujer, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* número 97/1974, de 23 de abril de 1974. Tomando en cuenta la condición de cabeza de familia en la legislación de 1974, las reservas introducidas se referían a la exención del cumplimiento del convenio en determinadas funciones que por su naturaleza podrían ser ejercidas de manera satisfactoria únicamente por hombres o únicamente por mujeres. Puesto que el Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952 forma parte del ordenamiento jurídico nacional, tal y como proclama el artículo 96.1 de la Constitución Española de 1978 y el artículo 1.5 del Código Civil, se solicitó información a la **Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores** sobre la retirada de estas reservas realizadas, el 23 de abril de 1974. Se informó a esta institución que, de conformidad con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, la retirada de las reservas requerirán la autorización del Consejo de Ministros y, en su caso, la autorización previa de las Cortes Generales, así como el deber de elevarse al Consejo de Estado una consulta acerca de la necesidad o no de la autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la retirada de la reserva. Se recibió el parecer del Consejo de Estado y se elevó el expediente al Consejo de Ministros para la aprobación o, en su caso, toma de conocimiento, de la retirada y/o modificación de las reservas y para su remisión a las Cortes, ya sea para información o autorización. A fecha de cierre del informe se permanece a la espera de la efectiva retirada de las reservas (15003060).

Para finalizar este apartado se hace referencia a la actuación de oficio iniciada ante la **Secretaría de Estado de Seguridad** sobre la distribución de equipamiento de protección adecuado para las agentes de la Guardia Civil, en concreto, chalecos de protección personal específicos para mujeres. Se tuvo conocimiento de la sanción por insubordinación a una agente de la Guardia Civil al usar su propio chaleco antibalas

femenino ante la carencia de uno oficial adaptado a mujeres. De la información recibida se desprendía que no existen chalecos de protección externa específicos para las agentes de la Guardia Civil que desempeñan labores de seguridad ciudadana. La Secretaría de Estado de Seguridad ha indicado que se ha iniciado un expediente de procedimiento ordinario y tramitación anticipada para la contratación del suministro de 5.250 chalecos antibala externos, modelo seguridad ciudadana (1.750 masculinos y 3.500 femeninos) con destino a personal de la Guardia Civil. El actual Pliego de Prescripciones Técnicas prevé dos modelos distintos (uno masculino y uno femenino), con tallaje específico para cada uno de los dos modelos. El citado contrato de suministro tiene un plazo de entrega de tres meses a partir de la firma de dicho documento que se podría formalizar en los primeros meses del año 2017. Esta institución se mantiene a la espera de recibir la información precisa acerca del cumplimiento del contrato, al objeto de comprobar que las agentes de la Guardia Civil disponen de chaleco de protección personal específico (16011695).

5.5 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE RELIGIÓN

Este año se han finalizado las actuaciones por los hechos discriminatorios por motivos religiosos sufridos por una alumna de la Universidad Complutense que no pudo desempeñar las prácticas tuteladas en el establecimiento farmacéutico asignado, al exigírsele la remoción del velo que portaba de conformidad con sus creencias religiosas. Se ha comunicado al Defensor del Pueblo que en el nuevo convenio firmado por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid (COFM) y la **Universidad Complutense de Madrid** se ha introducido una cláusula relativa a la igualdad de todos los estudiantes y su no discriminación en el acceso a las prácticas, con independencia de su origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, nacionalidad, enfermedad y cualquiera otra circunstancia, tanto personal como social (14019423).

Por lo que respecta a los símbolos religiosos, este año se han finalizado también las actuaciones ante el **Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real),** relativas a la exposición permanente de la imagen de un Cristo en la puerta de entrada al cementerio municipal que podría vulnerar la neutralidad religiosa del artículo 16 de la Constitución española. Se ha participado a esta institución que se ha abierto un proceso de valoración pormenorizado de la relevancia cultural y arquitectónica de la imagen del Cristo, así como del impacto y conveniencia de su remoción, en caso de que procediera (14018412).

Con motivo de otra queja relativa a símbolos religiosos, en concreto sobre la existencia de una imagen religiosa expuesta en el **Ayuntamiento de Jumilla (Murcia),** se ha iniciado una actuación ante este consistorio solicitando información acerca de la

oportunidad de trasladar las imágenes religiosas a otro lugar, donde no quedase afectada la neutralidad del ayuntamiento en el ejercicio de sus correspondientes funciones. En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas han de ser ideológicamente neutrales. La función del Estado es la de reconocer y garantizar la libertad de los individuos y comunidades, sin ser él mismo sujeto de las opciones religiosas y careciendo de competencia para hacer valoraciones sobre el objeto de esta libertad (16014969).

En sentido análogo se han iniciado actuaciones con el **Ayuntamiento de Burgos** para conocer el contenido del informe jurídico elaborado para desarrollar el acuerdo de retirada de simbología religiosa de los espacios de titularidad pública en el municipio de Burgos, adoptado el 22 de julio de 2016 por la Corporación municipal de Burgos. El acuerdo sobre la adecuación de lo símbolos religiosos en los espacios públicos tiene la finalidad de remover la simbología religiosa que afecta a los espacios de titularidad pública, entre ellos, la imagen de Cristo que preside el Salón de Plenos de ese ayuntamiento (16012322).

Asimismo, el presidente de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España se dirigió al Defensor manifestando que el **Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)** había acordado la modificación del Reglamento de Distinciones Honoríficas para introducir la figura de alcaldesa perpetua y otorgar esta distinción a la Virgen de las Angustias. Esta distinción ha causado malestar entre un sector de la población, en concreto, entre las comunidades evangélicas que se dirigieron al ayuntamiento a fin de que se removiera a la Virgen de las Angustias de la condición de alcaldesa, al estar la corporación municipal constitucionalmente obligada a la neutralidad religiosa de conformidad con el artículo 16.3 de la Constitución española. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que regula, entre otros, la elección de los alcaldes en España, no prevé la figura de alcalde perpetuo, lo cual contravendría el espíritu y contenido de la ley electoral que establece, específicamente, para las elecciones un mandato de cuatro años. Del mismo modo la normativa electoral no contempla ningún tipo de advocación religiosa como sujeto elegible, ni siquiera a título honorífico, en las elecciones municipales. Por este motivo se ha solicitado al mencionado consistorio que se elimine del Reglamento de Distinciones Honoríficas la distinción a la Virgen de las Angustias como alcaldesa perpetua de Navalmoral de la Mata. Y, en el caso de serle otorgado un título honorífico a la patrona del municipio, Virgen de las Angustias, y a fin de no vulnerar la neutralidad de los poderes públicos, se ha solicitado que se indique expresamente que este patronazgo mariano se realiza de conformidad con la tradición secularizada del sentimiento popular que profesan los vecinos a su patrona (16012427).

Por último se destacan las actuaciones de oficio iniciadas ante seis comunidades autónomas para el cumplimiento del contenido del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España en todo lo relativo a la celebración de exámenes en viernes y en el período de la festividad religiosa del Ramadán. En 2016, la festividad religiosa musulmana del Ramadán, del 6 de junio al 6 de julio, coincidía con el final de curso en todas las etapas educativas, universitarias y no universitarias, y con las pruebas de acceso a la universidad. Se comprobó que en las comunidades autónomas consultadas no se había presentado ningún problema relativo al ejercicio de ese derecho (16007438, 16007439, 16007440, 16007441, 16007442, 16007443).

5.6 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Se continúan las actuaciones sobre la posible discriminación sufrida por menores extranjeros para el acceso a distintas federaciones autonómicas de fútbol. La Federación de Castilla y León de Fútbol exige para la tramitación de licencias de futbolistas menores extranjeros exactamente los mismos requisitos que han sido aprobados por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes en la reglamentación estatal. Puesto que recibieron más quejas por idéntico motivo, se iniciaron actuaciones ante la **Fiscalía General del Estado,** al objeto de conocer la valoración del contenido de la Circular número 37 de la Real Federación Española de Fútbol por la que se aprueba la inscripción de futbolistas extranjeros y españoles no de origen, menores de 10 años de edad.

El ministerio fiscal comunicó que la regulación de los requisitos administrativos con la exigencia documental más exhaustiva a futbolistas menores de edad extranjeros, procedentes del exterior, se justifica en atención al control que incumbe a la Real Federación Española de Fútbol de todas aquellas transferencias de jugadores de fútbol menores de edad, para evitar el desarraigo personal, familiar, educativo y socio-cultural. En cuanto a la distinción entre los jugadores españoles «de origen» y aquellos españoles que «no lo son de origen», recogida en la Circular número 37 sobre el procedimiento para la inscripción de jugadores menores de edad, se ha sustituido en la Circular número 21 corrigiendo una eventual discriminación. Se ha suspendido provisionalmente la actuación con la Fiscalía General del Estado hasta una nueva valoración por parte de esta institución (15014642, 15013566, 15014006, 15015134).

Se ha finalizado la actuación de oficio relativa a la agresión física sufrida por una persona en Granada, motivada por la aporofobia de los presuntos perpetradores. Se inició una actuación ante la **Fiscalía General del Estado** para conocer si los hechos, presuntamente delictivos, pudieran recibir la tipificación de un delito de odio, y ante la

Dirección General de la Policía. Se ha verificado que la actuación de los funcionarios de policía se realizó conforme con el procedimiento que articula el Protocolo de Actuación de la Instrucción nº 16/2014, de la Secretaría de Estado de Seguridad. Se analizaron las manifestaciones realizadas por la propia víctima y por un testigo de los hechos, incidiendo especialmente en su percepción sobre el motivo de la agresión. Igualmente, se indagó sobre la posible pertenencia o relación de los presuntos autores materiales de la agresión con algún grupo u organización juvenil de carácter radical, de las que tienen como principal actividad la difusión o promoción de la comisión de actos violentos contra determinados colectivos o grupos minoritarios o vulnerables. De la comprobación de los indicadores mencionados, no resultaron datos concluyentes para calificar la agresión conforme a los elementos del tipo del artículo 510 del vigente Código Penal (delitos de odio), remitiéndose todo lo actuado a la autoridad judicial competente que archivó las diligencias iniciadas (15011747).

6 VIOLENCIA DE GÉNERO

Consideraciones generales

Desde hace años, el Defensor del Pueblo presta una especial importancia a los problemas generados por la violencia de género. Según los datos provisionales de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, el número de víctimas mortales de violencia de género ha sido en 2016 el más bajo de los últimos diez años (a 31 de diciembre de 2016, 44 mujeres y un menor de edad).

Con independencia de ese descenso de víctimas mortales, la lucha por la erradicación total de este tipo de violencia es una de las prioridades de la institución, como ha quedado reflejado en el seguimiento y supervisión de las actuaciones iniciadas en años anteriores y en las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2016. Por ello, en el presente informe se le dedica este capítulo específico. A continuación se recogen las recomendaciones formuladas a las administraciones para impulsar la detección de riesgo y la protección de las mujeres y de sus hijos, especialmente en materia de coordinación entre las administraciones. También se hace referencia a los juzgados de violencia y al dispositivo telemático de localización de los agresores. Finalmente, se incluyen dos epígrafes, uno dedicado al programa para la inserción laboral de las víctimas y otro sobre la protección telefónica cuando se producen denuncias.

Actuaciones de seguimiento

Se ha continuado el seguimiento sobre el balance de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004. Se ha reiterado a la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** que informe sobre los resultados que hayan remitido las comunidades autónomas y las instituciones involucradas, directa o indirectamente, sobre la aplicación de la ley, y la valoración de los avances en estos diez años en la erradicación de la violencia de género (14022289).

Ha proseguido la actuación ante la **Dirección General de la Policía** relativa a la elaboración de la Instrucción para implantar los Servicios de Atención a la Familia en las comisarías, así como la supervisión de los resultados de la elaboración del Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica, para la prevención y la detección precoz. Aún no ha culminado el proceso para la creación de una Unidad Central de Familia y Mujer (UFAM) en el ámbito de la Comisaría General de Policía Judicial. También se ha informado de que aún no se

ha llegado a un acuerdo concreto sobre la elaboración de un Protocolo municipal de implantación nacional, relativo a víctimas de violencia de género y doméstica, y que se trabaja sobre la segunda versión del Manual de procedimiento de las Unidades de Familia y Mujer, a fin de adaptarlo a la nueva Instrucción 7/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, publicada el pasado 8 de julio de 2016.

Se ha solicitado que se estudie la posibilidad de elaborar y aprobar el proyecto de Protocolo municipal de implantación nacional, indicando las razones por las cuales no se ha podido culminar este proyecto. Igualmente, se ha pedido que se informe sobre los avances que se produzcan en la elaboración de la nueva versión del Manual de procedimiento de las Unidades de Familia y Mujer.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha continuado la supervisión de la actuación de oficio que inició el pasado año ante la Dirección General de la Policía para conocer las sucesivas actuaciones hasta la culminación del nuevo Protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y Valoración policial de la evolución del riesgo (VPER), así como del contenido de la nueva Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre valoración del riesgo y reincidencia de este riesgo. El pasado 8 de julio de 2016, se publicó la Instrucción 7/2016, por la que se establece un nuevo Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas. Del análisis del nuevo protocolo se desprende que el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén) incorporará nuevos formularios que permitirán enfrentarse a la violencia de género desde un enfoque preventivo y anticipativo.

Este enfoque incluye un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas y las circunstancias concretas de cada caso individual. El protocolo añade, además, algunas novedades destacables como la intensificación de la vigilancia policial en casos de violencia de género detectadas entre adolescentes; una adaptación de la valoración del riesgo y procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad maltratadas, así como una atención especial a la seguridad de menores de edad a cargo de las víctimas de violencia de género.

El protocolo mejora la coordinación con las autoridades judiciales y fiscales, incluye una guía con consejos de seguridad para las víctimas y nuevos cuestionarios que la policía deberá utilizar para valorar el nivel de riesgo de la mujer que denuncie amenazas, malos tratos o agresiones. Al cierre de este informe, la institución supervisa la introducción progresiva de los nuevos formularios y su aplicación en todos los equipos policiales que participan en el Sistema de Seguimiento Integral de casos de Violencia de Género (VioGén). Se ha solicitado a la **Dirección General de la Policía** que estudie la

posibilidad de que el Sistema VioGén reciba información de los servicios sociales y de igualdad de las comunidades autónomas (15008841).

Con motivo de la entrada en vigor de la Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, se ha solicitado a la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** y a la **Secretaria de Estado de Justicia** que informen sobre las actuaciones realizadas para la actualización de dos protocolos que necesitan ser adaptados al contenido del nuevo protocolo previsto en la mencionada Instrucción 7/2016: el Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas y el Protocolo de los Institutos de Medicina Legal.

También se han recibido quejas concretas sobre deficiencias en el funcionamiento de los recursos disponibles para actuar de manera global e integral sobre la violencia de género. Concretamente, se ha participado a esta institución la escasa implantación y ausencia de funcionamiento de los servicios forenses adscritos a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el Partido Judicial de Madrid, así como las dificultades para acceder a un servicio de guardia para los casos de violencia de género fuera del horario laboral establecido, de 8 a 21 horas de lunes a viernes. Se iniciaron actuaciones ante la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid** que comunicó que actualmente está pendiente la aprobación de un acuerdo sobre la propuesta económica de las guardias de Equipos Psicosociales en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en Madrid (15014434).

Víctimas menores de edad

Como se destacó en el informe del pasado año, en el año 2015 fueron publicadas varias leyes que incidieron de manera notoria en la protección de menores en situaciones de violencia de género. En concreto, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que buscan visibilizar como víctimas a los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica. A fin de hacer efectivo el cumplimiento de estos avances legislativos, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** para que se concreten las medidas adoptadas con el fin de reforzar a los menores, hijos e hijas de víctimas de violencia de género, en el marco del desarrollo de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La delegación informó que las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer remiten informes periódicos a la citada delegación. A la vista de la contestación, el Defensor del Pueblo ha solicitado la

valoración que se haya realizado sobre los informes remitidos hasta la fecha por parte de estas unidades en el año 2016 (14022289).

Igualmente se decidió iniciar actuación con carácter de oficio ante la **Comisión contra la Violencia de Género** para conocer las acciones que hubiese desarrollado esta comisión para actualizar y desarrollar el Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género de 2012, al amparo de la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio. También se ha iniciado de oficio ante el **Observatorio para la Infancia, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** a través de la **Dirección General de Servicios Sociales para las Familias y la Infancia,** para conocer las acciones llevadas a cabo por este observatorio para actualizar y desarrollar el Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar, al amparo de la mencionada Ley 26/2015 (14022289).

Otro impulso normativo en el año 2015, fue la publicación del Protocolo de derivación entre centros de acogida para las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas. Entre otros objetivos, el protocolo pretende la coordinación de las redes de los recursos de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y el establecimiento de un listado común de la documentación exigible para tramitar el ingreso en estos recursos. Transcurrido un año desde la firma del Protocolo de derivación, en el año 2016, esta institución ha querido conocer el impacto que haya podido tener y se resolvió iniciar de oficio ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** un actuación para conocer el resultado de la implantación del protocolo firmado entre todas las comunidades autónomas (excepto Cataluña, País Vasco y Melilla) y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En concreto, se ha solicitado la valoración de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género de los datos que se reciban sobre la ejecución de dicho protocolo entre comunidades autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales comunicó que la Comisión de Seguimiento encargada del desarrollo e implementación del mencionado protocolo no ha manifestado ninguna incidencia en su aplicación y continúa su labor de recogida de sugerencias y propuestas de mejora, que realizan las comunidades autónomas para el seguimiento y ejecución del mencionado protocolo. El Defensor ha solicitado que se amplíe la información remitida y se concrete la valoración de todas las sugerencias emitidas por las comunidades autónomas (16007613).

Juzgados de Violencia de Madrid

Otra de las quejas tramitadas este año planteaba la necesidad, a juicio de la compareciente, de habilitar una sala para espera de las víctimas, tanto mujeres como

menores, en las dependencias judiciales. Dado que no se tenía constancia de petición formal de preparar dicha sala, se formuló la **Recomendación** de estudiar la posibilidad de habilitar una sala de espera para las víctimas, en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, donde puedan esperar hasta el momento de entrar en sala, sin tener contacto visual ni verbal con el agresor. El expediente continúa en trámite a la espera de recibir respuesta sobre la **Recomendación** planteada (16009182).

Dispositivo telemático de localización

Se tuvo conocimiento de los problemas técnicos que el dispositivo telemático de localización, para el cumplimiento de la pena de alejamiento, estaba provocando a una mujer, con el consiguiente desasosiego que ello le causaba, al haber sido condenada su expareja por intento de homicidio.

Se solicitó informe a **la Fiscalía General del Estado** que, a la vista del número de incidencias detectadas, concluía con la posibilidad de que el dispositivo presentara algún tipo de problema técnico, por lo cual se remitió informe a la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** a fin de que adopte las medidas pertinentes para solventar los fallos técnicos detectados, previa constatación del funcionamiento del dispositivo.

Esta institución se dirigió entonces a esa **delegación, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, que informó de reuniones periódicas con la empresa COMETA, adjudicataria del servicio, para realizar un seguimiento de su prestación. En ese sentido, se estaban analizando los incidentes referidos a la interesada, a fin de determinar si las alarmas se produjeron por una cuestión técnica o por la actuación de los propios usuarios.

Se informaba de que la comisión de seguimiento estaba formada por un miembro de cada una de las partes firmantes del Acuerdo del 11 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género (Ministerios de Justicia, Interior, Sanidad y Servicios Sociales, Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía General del Estado), comisión que es la competente para supervisar el cumplimiento del acuerdo y adoptar las medidas que contribuyan a su mejor funcionamiento.

Por ello, se recomendó que por la comisión de seguimiento se estudiase la posibilidad de impulsar mejoras técnicas aplicables al sistema de seguimiento por medios telemáticos, a fin de dotarlo de una mayor seguridad y eficacia, en beneficio y para la tranquilidad de los usuarios. Se está a la espera de conocer la aceptación de la **Recomendación** (15011965).

Seguimiento de otras recomendaciones

Este año se ha continuado con el seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en atención a la ejecución del contenido del Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 16 de julio de 2014, Comunicación número 47/2012 *(González Carreño contra España)*.

En cumplimiento con las obligaciones internacionales, respecto de las recomendaciones formuladas por el mencionado Comité de Naciones Unidas, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones españolas para dar cumplimiento a estas recomendaciones. La **Secretaría de Estado de Justicia** manifestó que el dictamen *González Carreño c. España*, del mencionado comité, es una recomendación de carácter jurídico que no vincula al Estado español en cuanto a su cumplimiento.

El Defensor del Pueblo considera que el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) expresa la obligación general de los Estados parte de garantizar que todos los derechos consagrados en la convención se respeten plenamente a nivel nacional. Asimismo, la Recomendación general número 28, relativa al citado artículo 2 de la CEDAW, establece que «los Estados parte proporcionen resarcimiento a las mujeres cuyos derechos protegidos por la Convención hayan sido violados. Si no hay resarcimiento no se cumple la obligación de proporcionar un recurso apropiado» (párrafo 32). Por lo tanto, se iniciaron actuaciones ante la **Dirección General de las Naciones Unidas y Derechos Humanos de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores** acerca de la obligatoriedad del cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado español de conformidad con el Dictamen del mencionado Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

La Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos comunicó que carece de competencias para pronunciarse sobre el dictamen del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el que se reconocía la responsabilidad del Estado español por incumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por ausencia de medidas reparatorias. Asimismo, informó de que la cuestión del tratamiento de las quejas individuales ante los órganos de los tratados, así como el seguimiento de los correspondientes dictámenes, es una materia que podría ser abordada en el pendiente Plan de Derechos Humanos que España se ha comprometido a completar en el marco del reciente Examen Periódico Universal (EPU).

Es necesario destacar que otra de las recomendaciones formuladas en el EPU fue el establecimiento de una Comisión Interministerial de Derechos Humanos a la que

correspondería una importante labor en este ámbito. Por tanto, se ha solicitado que se amplíe la comunicación remitida en la que se informe de los sucesivos trabajos que se realicen en la elaboración del Plan de Derechos Humanos de España y se dará cuenta en el próximo informe anual de las nuevas actuaciones con la **Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos** (13033522).

Por último, son reseñables varias actuaciones de oficio realizadas para la prevención de los actos de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos posibles. En primer lugar, se inició ante la **Delegación del Gobierno para la Violencia de Género** una actuación para conocer el resultado de las acciones de esta delegación en la prevención y erradicación de los contenidos, que pueden ser constitutivos de incitación a la violencia sobre las mujeres, en los portales de internet. En concreto, se trasladó el contenido del portal de internet «Dominación machista», en el que se expresaba la superioridad del hombre sobre la mujer y se compartían prácticas denigrantes, entre los usuarios de dicho portal. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género comunicó que había dado traslado de esta información a la **Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado** por si se apreciara la existencia de indicios de conducta delictiva y con la finalidad de que se adoptasen las medidas que se consideraran oportunas. También se informó sobre la labor que desarrolla el **Observatorio de la Imagen de las Mujeres**, al que le fue remitido el contenido de la mencionada página web. Este organismo tiene varias funciones significativas para la prevención de la violencia de género, entre otras, la de analizar y clasificar los contenidos detectados o denunciados en los medios con el fin de obtener una visión del tratamiento actual de la imagen de las mujeres en la publicidad y los medios de comunicación. Una vez localizados los mensajes discriminatorios, el observatorio solicita la modificación o retirada de las campañas más estereotipadas o denigrantes para las mujeres, o se le requiere al medio un cambio de línea en sus acciones futuras (16006664).

En segundo lugar, con motivo de la visita girada al **Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla,** se constató las dificultades en la convivencia de personas extranjeras de distintas edades y procedencias en los centros de estancia temporal de Ceuta y de Melilla. A juicio del Defensor del Pueblo, la posibilidad de que en estas circunstancias se produzcan situaciones de violencia sexual y por motivos de género, justifica la adopción de medidas preventivas. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España había propuesto la elaboración con carácter urgente de un protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla. En consonancia con lo dispuesto por ACNUR, se decidió dirigir de oficio una recomendación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** reiterada el 9 de enero de 2017, para que elabore con carácter urgente un Protocolo para la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por motivos de género para su implantación en el CETI de Melilla (16007433).

En el marco de visitas realizadas por esta institución, la defensora del pueblo visitó personalmente el **Centro de emergencia Luz Casanova,** alojamiento protegido para mujeres y menores víctimas de violencia de género y para mujeres en situación de exclusión social. La visita tenía el objetivo de conocer la situación de las instalaciones y entrevistarse con los encargados del centro y con algunas mujeres que se encuentran acogidas, para tener el testimonio directo de las víctimas de violencia de género. En estos centros se recibe la ayuda y el apoyo para afrontar las situaciones de maltrato y ayudar a las víctimas en el proceso de reestructuración físico y psicológico (15018817).

6.1 PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE MUJERES VÍCTIMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

En el curso del presente año continúan las actuaciones en relación con la falta de dotación presupuestaria específica para financiar las medidas previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral de mujeres víctima de violencia de género. Como se reflejó en el informe correspondiente al pasado año, la falta de dotación presupuestaria del programa lo hace ineficaz.

Las actuaciones realizadas han permitido conocer la falta de desarrollo de procedimiento para el cobro de las subvenciones previstas en esta orden en Andalucía, pero dado que se trata de un programa de ámbito estatal su falta de dotación presupuestaria tiene incidencia en todo el territorio nacional. Al finalizar el año 2016 la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía ha instado al Servicio Público de Empleo Estatal para que se dote con los fondos necesarios las subvenciones solicitadas al amparo de lo previsto en este real decreto. Esta institución mantiene abiertas estas actuaciones (14021120).

6.2 PROTECCIÓN TELEFÓNICA A LAS VÍCTIMAS DE MALTRATO

Llamadas telefónicas al número 016: rastro

El número de teléfono 016 es el habilitado para prestar ayuda contra el maltrato. Las llamadas efectuadas a este número no quedan reflejadas en la factura telefónica, pero el número sí queda grabado en los terminales fijos o móviles desde los que se establece la comunicación. Esta situación puede suponer un riesgo para la persona que requiere ayuda, puesto que su agresor, si el número utilizado no desaparece de la lista de llamadas, puede percatarse de su realización, sobre todo si se tiene en cuenta que el comportamiento general de estas personas es de carácter controlador.

Las mujeres jóvenes están familiarizadas con el uso de las nuevas tecnologías y tienen conocimiento técnico suficiente para borrar o eliminar estas llamadas del registro del terminal. En el caso de mujeres de mayor edad, cuyo conocimiento de la utilización de los terminales fijos o móviles puede ser más limitado, la situación es más compleja. Por ello, se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y con la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales.** La Resolución de 19 de junio de 2007, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración al servicio de información y asesoramiento jurídico a las mujeres víctimas de violencia de género, contempla medidas especiales en relación con las llamadas dirigidas al número 016 justificadas en su particularidad. Las llamadas son gratuitas para el usuario y no quedan reflejadas en la factura telefónica.

La eliminación de forma automática de los registros de las llamadas que se realizan al 016 en los terminales fijos o móviles, por parte de los operadores prestadores del servicio telefónico disponible al público, no es técnicamente posible, ya que la gestión de dicho registro se realiza exclusivamente por los terminales utilizados, quedando fuera de las posibilidades de actuación de los operadores. Los terminales actuales, tanto fijo como móviles, disponen generalmente entre sus opciones de la configuración de la posibilidad de realizar el borrado manual de las llamadas realizadas. Asimismo, en alguna de las tiendas de aplicaciones para teléfonos inteligentes *(smartphones)* se pueden encontrar aplicaciones gratuitas que permite configurar este borrado de una forma automática.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad indicó que, el 15 de diciembre de 2006, el Consejo de Ministros aprobó un catálogo de medidas urgentes para combatir la violencia de género, entre las que figuraba la puesta en marcha de un servicio telefónico de información y atención a mujeres víctimas de violencia de género, con asistencia especializada las 24 horas del día. El servicio empezó a funcionar el 3 de septiembre de 2007. La eliminación del rastro de llamadas en la factura telefónica en el año 2007, se hizo a solicitud de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género a la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones. Con fecha de 5 de febrero de 2008 se remitió, desde dicha delegación a las empresas de telefonía fija y móvil que entonces operaban en España una comunicación en la que se recordaba la obligación de eliminar el rastro de las llamadas al 016 de las facturas emitidas. Se enviaron las cartas a casi 300 empresas. En 2012 se inició un nuevo contacto con dichas empresas y en 2013, desde la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se enviaron en torno a 700 cartas a empresas recordando de nuevo la citada obligación.

Las llamadas efectuadas tanto al 016 como a cualquier otro número (también a los servicios telefónicos especializados análogos provistos por las comunidades autónomas y a los números de emergencia e información de las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad) si no se procede a su borrado manual, quedan grabadas en el registro de llamadas del terminal.

Con el fin de evitar en la medida de lo posible los potenciales riesgos que puede suponer no proceder al borrado manual de las llamadas, se ha procedido en las dos direcciones siguientes.

- De acuerdo a lo previsto en los protocolos de actuación que deben seguir los operadores del servicio de atención telefónica 016, se advierte sistemáticamente a las usuarias que efectúan llamadas de la necesidad de eliminar manualmente el 016 del registro de llamadas efectuadas. En particular, en el protocolo de atención de llamadas del servicio 016, está previsto que al finalizar la conversación, los operadores del servicio adviertan a los usuarios sobre la importancia de eliminar manualmente el 016 del registro de llamadas efectuadas.
- Las compañías fabricantes de móviles deberían participar en una solución técnica por la que se propiciase el borrado automático del registro de llamadas realizadas al 016. Desde la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad se ha remitido una carta a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, de fecha 16 de diciembre de 2015, en la que indica que «sería conveniente conseguir que los suministradores de terminales telefónicos móviles o fijos pudieran eliminar de manera automática el número 016 del listado de llamadas realizadas». A este respecto, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital reitera que la principal actuación a este respecto fue la Resolución de 19 de junio de 2007 y que, más allá de esto, la gestión de los registros de cada terminal móvil no es posible técnicamente por parte de las compañías operadoras y solo se puede realizar desde cada terminal (15015183).

7 EDUCACIÓN

Consideraciones generales

El objetivo comprometido al inicio de esta legislatura de alcanzar un pacto educativo entre las formaciones políticas con representación parlamentaria es firmemente apoyado por esta institución.

Un sistema educativo requiere estabilidad para su implantación, consolidación y mejora a través de la experiencia adquirida y la evaluación de sus resultados, y esa estabilidad difícilmente puede alcanzarse si no existe un amplio acuerdo sobre las bases en las que se asienta y los objetivos a los que sirve. Sobre ello se ha insistido reiteradamente en anteriores informes anuales y, por ello, se anima en este a alcanzar el acuerdo pretendido que permita disponer de un sistema educativo eficiente y de calidad, que responda a las necesidades presentes de la sociedad y que pueda adaptarse sin sobresaltos a los cambios y exigencias de un mundo en permanente y acelerada transformación.

En los epígrafes siguientes se da cuenta de algunos de los asuntos tratados en el ejercicio al que responde este informe, que no varían significativamente respecto de años anteriores. Sí cabe destacar, no obstante, algunos temas relacionados con una de las características debidas de nuestro sistema educativo, como es la inclusividad, en razón de las obligaciones asumidas a partir de la firma y ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

7.1 EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

7.1.1 Problemas relacionados con la oferta de plazas educativas

Los padres de alumnos han hecho notar los considerables inconvenientes que se producen para los niños de segundo ciclo de educación infantil (de tres a seis años de edad) y para sus familias, cuyas demandas de plazas no siempre son atendidas en los barrios donde residen.

El problema se produce en zonas de reciente urbanización en los que se asientan de forma preferente familias jóvenes con hijos de corta edad que, de un curso a otro, incrementan de forma considerable la población escolar de educación infantil.

En la Comunidad de Madrid se han planteado supuestos como el descrito en varias quejas relativas a los barrios de Las Tablas y Valdebebas. En el primero de ellos

la Administración educativa madrileña atendió el exceso de demanda de plazas del segundo ciclo de educación infantil escolarizando a los solicitantes en el Centro de Educación Infantil y Primaria (CEIP) Josep Tarradellas, lo que tuvo como resultado una grave masificación del centro y la utilización como aulas de espacios previstos para otros usos escolares, al tener que acoger dichos espacios un número de unidades en funcionamiento muy superior al previsto al construir sus instalaciones.

La **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** ha asegurado a esta institución que se ha conseguido organizar el uso de los espacios, para el curso 2016-17, de manera que las distintas actividades escolares se desarrollen en el centro en lugares adecuados, al tiempo que está previsto que el nivel de entrada en educación infantil en los próximos cursos no supere al que corresponde a un centro de línea tres, es decir, de tres aulas por nivel o curso, para el que fueron construidas sus instalaciones, supliéndose la disminución de plazas ofertadas respecto de cursos anteriores con las plazas vacantes de que dispone el CEIP Blas de Lezo, ubicado también en el barrio de Las Tablas (14010015, 15014897, 16001937 y 16014490).

Padres residentes en el Programa de Actuación Urbanística (PAU) de Valdebebas, Madrid, se han referido a la inexistencia en el mismo de oferta educativa pública, planteamiento sobre el que el Defensor del Pueblo solicitó información a la Administración educativa madrileña. Se solicitó también conocer las iniciativas que adoptase la consejería para obtener datos actualizados sobre la población escolar de la zona que permitiesen proceder a la creación de las plazas escolares necesarias para cada curso.

Según los datos actuales, los niños en edad escolar que residen en Valdebebas están escolarizados, en su mayoría, en centros educativos del distrito de Hortaleza (en el que se encuentra ubicado el PAU), que dispone de plazas suficientes para su escolarización.

Ante esta situación, la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid ha planificado la construcción de un colegio de educación infantil y primaria para el curso 2017-18 en el PAU, que en una primera fase contará con seis unidades de educación infantil, más comedor, y posteriormente irá completando sus instalaciones hasta configurarse como un centro de línea tres —9 unidades de educación infantil y 18 unidades de educación primaria— con un total de 675 plazas escolares —225 de educación infantil y 450 de educación primaria—. Con ello se pretende incrementar las posibilidades de elección de las familias y que exista una oferta educativa más próxima a los domicilios de los alumnos (16007838).

Se realizaba un planteamiento similar, aunque referido a la oferta de enseñanzas secundarias en una de las zonas ya mencionadas, el barrio de Las Tablas, en otra queja

admitida a trámite que cuestionaba la inexistencia de institutos que cubran la demanda de plazas de enseñanzas secundarias en el citado barrio de Madrid.

Sobre este asunto, la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid ha manifestado que los cuatro colegios públicos que funcionan en la zona, perteneciente al barrio de Valverde, del distrito Fuencarral-El Pardo, se encuentran adscritos al Instituto de Educación Secundaria (IES) Manuel Fraga Iribarne, de Madrid, a efectos de asignación de plaza a sus alumnos para cursar las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, al tiempo que puntualiza que todos los alumnos que solicitaron plaza en este último año resultaron admitidos en el primer curso de dicha etapa. Concluye la Administración educativa que, al ser la oferta de plazas públicas de educación secundaria suficiente para atender la demanda que generan los colegios ubicados en la zona, no es necesario abordar actuaciones dirigidas a la construcción de nuevos institutos y a la ampliación de la oferta de plazas del mencionado nivel en la zona de Las Tablas (16000723).

Han sido varias las quejas en las que se han cuestionado decisiones, adoptadas por distintas administraciones educativas autonómicas, de reducción del número de unidades correspondientes al segundo ciclo de educación infantil en determinados centros docentes.

Las quejas tienen en común la apreciación de los reclamantes de que las citadas decisiones repercuten en la calidad de la educación que reciben los alumnos, al determinar, según afirman, la escolarización en los grupos que subsisten de un número de alumnos superior al máximo que para garantizar aquella se establece en las leyes educativas. Se trata del CEIP Félix Grande, de Tomelloso (Ciudad Real), el CEIP Eugenio Mª. de Hostos, de Madrid, el Colegio Público El Bosquín, de El Entrego (Asturias) y el Colegio Público Antón Sevillano, de Sevilla la Nueva (Madrid).

Las quejas han sido tramitadas ante las **administraciones educativas de Castilla-La Mancha, Madrid y Asturias** con la finalidad de determinar si el ejercicio de sus facultades de carácter organizativo y relativas a la definición de sus redes de centros docentes se había producido, en los supuestos planteados, en términos respetuosos con las prescripciones legales relativas a los requisitos mínimos de los centros docentes, entre los que se incluyen los que fijan el número máximo de alumnos por aula para cada etapa educativa.

Las tramitaciones efectuadas han permitido comprobar que, salvo en un caso —en el que la Administración educativa madrileña se vio obligada a modificar su decisión inicial de supresión de una unidad en el CEIP Eugenio Mª de Hostos, al superar las demandas de plazas las previsiones inicialmente efectuadas—, en todos los demás supuestos la supresión de unidades respondió a una ponderación adecuada del volumen

y de la tendencia decreciente de la demanda de puestos escolares de educación infantil en el conjunto de las localidades respectivas.

Por imperativo legal, la programación de la oferta de enseñanzas declaradas gratuitas ha de realizarse teniendo en cuenta, entre otros factores, las consignaciones presupuestarias y los principios de economía y eficacia, y tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social, todos los cuales imponen que no se mantenga un volumen de oferta de plazas que no responda a las necesidades y demandas actuales o inmediatas de escolarización en la respectiva localidad (16002840, 16006216, 16008397 y 16009122).

7.1.2 Instalaciones de los centros docentes

Una enseñanza de calidad requiere que los centros educativos estén dotados de todos los medios necesarios y, entre ellos, que dispongan de instalaciones escolares adecuadas a los requisitos mínimos que se establecen en la normativa vigente para la las etapas educativas que se imparten en los mismos.

La normativa contempla, además de la dotación de espacio de que han de disponer los centros para impartir las enseñanzas propias del currículo de las etapas educativas que tengan implantadas, la necesidad de que sus instalaciones reúnan determinadas condiciones de habitabilidad, accesibilidad y seguridad.

Como en ejercicios anteriores, en el año 2016 se han planteado quejas en las que se ha denunciado, en casi todos los casos por padres de alumnos, la carencia de determinados espacios preceptivos en los centros docentes en los que se encuentran escolarizados sus hijos, o el inadecuado estado de sus instalaciones.

Las deficiencias que afectan a las instalaciones de un colegio público de Manzanares (Ciudad Real) que, según manifestaba la reclamante, no han sido renovadas desde su construcción hace sesenta años, han sido objeto de una queja referida a los problemas de habitabilidad y seguridad que presenta el edificio escolar, que hace ya quince años habían llevado a elaborar proyectos dirigidos a su sustitución.

Aunque las deficiencias afectan a aspectos que repercuten muy negativamente en las condiciones del centro (carencia de aislamiento que determina humedades apreciables en todos sus espacios, sistema de calefacción obsoleto, condiciones inadecuadas de los aseos y otras deficiencias que han ido paulatinamente agravándose), hasta el momento no se ha dado una solución. Las actuaciones iniciadas por la Administración educativa de Castilla-La Mancha para la adjudicación de las obras de construcción de un nuevo edificio escolar tampoco han prosperado por falta de liquidez,

pese a que los fondos necesarios para la ejecución de las obras (un millón de euros) estaban presupuestados en el ejercicio correspondiente.

La tramitación de la queja ante la **Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** ha permitido conocer que las nuevas instalaciones escolares comenzaron a construirse en abril de 2016 y discurrían con normalidad en las fechas en que la citada consejería remitió el ultimo informe solicitado por el Defensor del Pueblo, a finales de junio siguiente, así como que el plazo previsto para su ejecución es de diez meses (16001311).

Las condiciones de accesibilidad de los centros docentes han generado, asimismo, quejas en las que se han hecho notar los inconvenientes que determinan las deficiencias que en ocasiones presentan.

Una de estas quejas se ha referido a las instalaciones de un colegio de la localidad de Puente San Miguel (Cantabria). De acuerdo con la descripción de la reclamante, presenta barreras arquitectónicas, tanto exteriores (ya que el acceso al edificio escolar se realiza únicamente a través de escaleras, al no estar instalada ninguna rampa que facilite la entrada de los usuarios con movilidad reducida), como en el interior (con varias plantas que solo están comunicadas mediante escaleras, sin que se haya instalado ascensor o plataforma elevadora).

Estas circunstancias, según indicaban los promotores del expediente, han impedido, en ocasiones, la asistencia a clase de alumnos que han sufrido lesiones limitativas de su movilidad, sin que, no obstante las demandas formuladas desde la comunidad escolar, se hayan adoptado medidas que mejoren las condiciones de accesibilidad de las instalaciones del citado centro (15015683).

También planteaba un problema de accesibilidad la autora de una queja, madre de una alumna escolarizada en un colegio público de la localidad de Coslada (Madrid), que mencionaba las gestiones que había realizado, sin resultado, ante la Administración educativa madrileña para que se realizasen actuaciones en las instalaciones del colegio que hicieran posible el acceso y la movilidad de su hija que, tras una intervención quirúrgica, debe utilizar temporalmente una silla de ruedas.

La **Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de la Comunidad de Madrid** ha señalado a esta institución que, además de haberse previsto el traslado temporal del grupo al que pertenece la alumna a un aula ubicada en la planta baja y de haberse cursado solicitud para la adaptación de uno de los aseos de la referida planta, se han iniciado actuaciones dirigidas a la instalación de una rampa en la escalera de la puerta principal del edificio escolar.

Añade la consejería que, aunque se ha constatado que existe ya un acceso sin ningún tipo de obstáculo hasta la planta baja, este exige la realización de un recorrido

más largo que el que existe desde la puerta principal hasta el aula de la alumna, por lo que, con el fin de evitarle incomodidades, se ha solicitado a la Dirección General de Infraestructuras y Servicios que estudie la instalación de una rampa en dicha entrada (16001612).

En 2016 se han planteado supuestos en los que el Defensor del Pueblo ha podido constatar la falta de acuerdo entre las respectivas administraciones educativas autonómicas y las corporaciones locales sobre el carácter de obras que deben acometerse en los centros docentes, cuya calificación o no como actuaciones de mantenimiento y conservación determina que deba ser una u otra Administración la que asuma su gestión y financiación.

Se denunciaba el muy deficiente estado del polideportivo de un colegio público de la localidad de Lugo de la Llanera (Asturias), en el que, ante la falta de acuerdo entre la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de la localidad**, esta institución formuló a las administraciones implicadas sendas Recomendaciones dirigidas a la más rápida obtención de un acuerdo respecto de la ejecución y asunción del coste de actuaciones de rehabilitación dirigidas a corregir las deficiencias existentes en la instalación escolar.

Las dos administraciones se han mostrado dispuestas a realizar esfuerzos adicionales que permitan acometer de manera inmediata las obras. La consejería manifestó que procederá a licitar el proyecto de rehabilitación del gimnasio del mencionado colegio, asumiendo el coste de elaboración de dicho proyecto. También se mostraba dispuesta a materializar acuerdos de colaboración con la entidad local a fin de mejorar la situación del centro, que, a su vez, ha informado del inicio de nuevas conversaciones con la Administración educativa del Principado de Asturias (16000448).

La tramitación de otra queja relativa a las deficiencias advertidas en un colegio público de la Comunidad de Madrid ha puesto de manifiesto que un problema similar ha determinando que no pueda establecerse aún el momento en el que se acometerán las actuaciones precisas para corregir algunas de sus deficiencias referidas.

La tramitación de la queja ha confirmado que en el centro deben ejecutarse obras para corregir aspectos relativos a la accesibilidad y protección contra incendios, así como a la instalación de electricidad y a la de cubierta del edificio, que la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** tiene previsto ejecutar a lo largo del presente año.

La misma consejería ha manifestado que no le compete la realización de las actuaciones necesarias para la corrección de otros desperfectos que presenta el patio de recreo del colegio que, a su juicio, corresponde realizar al Ayuntamiento de Mejorada del

Campo, al tratarse de una actuación de mantenimiento de las instalaciones escolares del centro.

Así se ha comunicado a la dirección del colegio, a efectos de que se inste de la corporación local la ejecución de las obras necesarias, sin que hasta el momento se tenga constancia de los resultados (15015399).

7.1.3 Admisión de alumnos

Las quejas que ahora se formulan en materia de admisión de alumnos, una vez suficientemente consolidada y perfilada la normativa reglamentaria de aplicación en la materia por las distintas administraciones educativas autonómicas, hacen referencia a aspectos muy específicos del desarrollo o de la configuración de los criterios y de los procedimientos de asignación de vacantes.

Se trata de cuestiones que hacen referencia a la etapa de educación infantil y, particularmente, a su segundo ciclo, en el que es habitual que los alumnos inicien su escolarización aunque la etapa no tenga carácter obligatorio. Pese a hacer referencia a aspectos muy concretos del sistema de admisión, estas cuestiones tienen una indudable repercusión en la obtención de plaza por los alumnos afectados.

Así, han dado lugar a la formulación de quejas, los términos en que la Administración educativa madrileña contempla la participación en los procedimientos de adjudicación de plazas de cero a un año, de niños cuyo nacimiento se producirá previsiblemente dentro del curso para el que se solicitan, pero no ha tenido lugar en las fechas en las que se desarrollan los procedimientos de admisión.

Suscita el desacuerdo de quienes se dirigen a esta institución, el hecho de que la normativa de aplicación en la Comunidad de Madrid, que permite la asignación de plazas a los alumnos cuyo nacimiento se produzca antes de la conclusión del período de matriculación, remita a los nacidos después de la conclusión del referido plazo a una lista de espera, incluso aunque tengan una puntuación superior a los primeros y ocupen por ello una posición más favorable en las listas, por aplicación de los criterios de admisión.

Se trata, a juicio de los reclamantes, de un tratamiento que vulnera el principio constitucional de igualdad, al atribuir a unos y otros solicitantes un tratamiento injustificadamente diferente y menos favorable por razón únicamente de su edad.

Ante un problema similar, planteado por la normativa que entonces contemplaba la admisión de alumnos de cero a un año al primer curso de la educación infantil, la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** precisó, a instancias de esta institución, las razones que habían llevado a atribuir un tratamiento

diferenciado a los solicitantes de plazas no nacidos, que también entonces consideraron los padres vulnerador del citado principio constitucional.

Según se señaló entonces, si se asignase plaza a los alumnos no nacidos en la fecha límite entonces establecida, su incorporación a las escuelas se produciría con posterioridad al inicio del curso, manteniéndose entretanto vacantes las plazas correspondientes hasta que el alumno cumpliera la edad indicada. Es un resultado que no se consideraba admisible desde el punto de vista de la utilización más eficiente de los recursos públicos.

Esta institución considera que las mismas razones alegadas en su momento por la Administración educativa madrileña proporcionan fundamentación suficiente para el tratamiento de las solicitudes de admisión que ahora se cuestionan. Y entiende que parece razonable, tanto desde el punto de vista de los derechos educativos de los alumnos, como desde la perspectiva de la utilización más eficiente de los recursos, que las plazas públicas de primer ciclo de educación infantil, todavía insuficientes para atender todas las demandas que se formulan, sean asignadas a quienes pueden hacer uso completo de las mismas.

La solución, tanto de situaciones como la reseñada como de otras demandas de escolarización en el primer ciclo de educación infantil que actualmente no son satisfechas, requiere un decidido esfuerzo de las administraciones educativas para lograr un significativo incremento de la oferta actual de plazas, que permita asegurar la escolarización en dicho ciclo de todos los alumnos cuyos padres lo solicitan (16012729).

Se han remitido quejas cuyos promotores han manifestado su desacuerdo ante la falta de previsiones expresas, en los procedimientos de admisión, de la forma en la que deben ordenarse alfabéticamente los apellidos que vienen precedidos de preposición, preposición más artículo o de su contracción, para determinar el orden de asignación de vacantes entre alumnos con igual puntuación, cuando el número de plazas pendientes de adjudicación es inferior al de alumnos con igual puntuación.

Debe señalarse que, aunque aparentemente se trate de una cuestión menor, las modificaciones que ha ido experimentando la definición y el baremo de admisión de alumnos (atribución de la misma puntuación por el criterio de proximidad domiciliaria a todos los alumnos de la misma localidad y valoración del criterio de admisión solo en el caso de familias con rentas especialmente bajas) ha determinado que un buen número de solicitantes obtenga la misma puntuación inicial y que resulte por ello preciso, con más frecuencia, recurrir a sistemas de desempate para la asignación de vacantes.

Uno de ellos, aunque no es el único, consiste en la celebración de un sorteo para la determinación de la letra o letras iniciales del apellido por el que comenzará la

asignación de plazas, adjudicándose las sucesivas por el orden en que figuren los solicitantes en una lista organizada de manera alfabética.

La falta de concreción, en algunos ámbitos educativos autonómicos, de la forma en que deben ordenarse estos apellidos introduce un factor de indefinición no aceptable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. A juicio de esta institución, ello exige que los participantes en los procesos de admisión conozcan con certeza todos los aspectos relativos al desarrollo de este u otros procedimientos aleatorios configurados en las normas sobre admisión, con posible repercusión en sus resultados.

Se inició por ello una **tramitación de oficio ante todas las administraciones educativas** con la finalidad de conocer el tratamiento normativo que cada una de ellas haya dado a la cuestión indicada, así como sus previsiones en orden a la introducción de concreciones en la línea apuntada, bien en sus normas sobre admisión de alumnos, bien a través de instrucciones dirigidas a precisar el extremo indicado.

Las respuestas recibidas indican que de las trece administraciones educativas (todas menos las de las comunidades autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla La-Mancha y Cataluña) que aplican para dirimir empates de puntuación procedimientos aleatorios que toman como base los apellidos de los alumnos y su ordenación alfabética, solo siete (las de las comunidades autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, La Rioja y Madrid) tienen establecidas precisiones relativas a la forma en que deben alfabetizarse los apellidos mencionados, y otras dos (el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, gestor del sistema educativo en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y la Comunidad Foral de Navarra) han manifestado su intención de introducir concreciones en la materia.

Esta institución prosigue la tramitación de oficio iniciada para requerir al resto de las administraciones educativas (las de las comunidades autónomas de las Illes Balears, Extremadura, Región de Murcia, Comunitat Valenciana y País Vasco) (16012184 y diecisiete más).

7.1.4 Ordenación académica

Aplicación de edad corregida a efectos de escolarización de niños grandes prematuros

Quejas formuladas ante esta institución por padres de niños prematuros han puesto de manifiesto los problemas que se derivan del hecho de que las administraciones educativas no tengan en cuenta, a efectos de su escolarización, el concepto de edad corregida que utilizan los profesionales especializados en valorar el desarrollo de estos niños, que toma como referencia no la fecha en que tuvo lugar su nacimiento anticipado,

sino aquella en la que hubiese debido producirse de haber evolucionado normalmente su gestación.

Los padres autores de dichas quejas señalan que las circunstancias en que se produce el nacimiento de estos niños afectan a su proceso madurativo y de aprendizaje, según se describe en numerosos documentos clínicos, y hacen notar que estos problemas se agudizan, en lo que se refiere a su evolución escolar, en aquellos casos en que el nacimiento prematuro se produce en el año anterior al previsto para su nacimiento a término.

La normativa sobre ordenación académica vigente señala que los alumnos deben cumplir la edad establecida para iniciar las distintas enseñanzas dentro del año natural en que comience el respectivo curso, prescripción que ya de por sí determina dificultades para los alumnos que nacen en los últimos meses del año, que resultan más notorias cuando el nacimiento en este período se produce de manera anticipada.

Esta institución ha iniciado en el ejercicio 2016 una **actuación de oficio ante todas las administraciones educativas,** con la finalidad de recabar de cada una de ellas los datos necesarios para disponer de información completa relativa al tratamiento normativo de la situación expuesta en sus respectivos ámbitos territoriales, así como para conocer las previsiones que tuvieran elaboradas en orden a la introducción de modificaciones normativas dirigidas a hacer posible la escolarización de los niños prematuros, tomando como referencia no su fecha de nacimiento sino su edad corregida.

El Principado de Asturias y las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, Madrid, Región de Murcia y la Comunitat Valenciana manifiestan que los mecanismos ya establecidos de atención a la diversidad proporcionan instrumentos suficientes para ajustar la respuesta educativa a la situación de cada alumno.

Por su parte, las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco han expresado su opinión de que la aplicación de la edad corregida a efectos de escolarización en el curso correspondiente resultaría contraria al marco regulador de la admisión de alumnos.

La intervención de oficio practicada ha permitido determinar que solo la Comunidad Autónoma de Aragón contempla la posibilidad de que, siempre que los padres de los alumnos lo soliciten, la incorporación escolar de los niños grandes prematuros se produzca en el curso que les corresponde atendiendo a su edad corregida.

A la vista de los argumentos que expuso esta institución al iniciar su intervención para apoyar la conveniencia de que se implantasen modificaciones en la línea ya seguida por la Comunidad Autónoma de Aragón, otras administraciones como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las comunidades autónomas de las Illes

Balears, Canarias, Castilla y León, Extremadura y Región de Murcia han manifestado su intención de estudiar e implantar soluciones normativas como la que ya aplica aquella comunidad autónoma (16012202 y diecisiete más).

Acceso a copias de exámenes y pruebas de evaluación

La formulación de quejas en las que se denunciaban negativas de ciertos centros docentes a proporcionar a los padres de sus alumnos copias de las pruebas de evaluación o exámenes realizados por sus hijos, llevó a esta institución a efectuar actuaciones ante las respectivas administraciones educativas. Entendía que la forma de actuación descrita podía implicar una vulneración del derecho a obtener copias de los documentos obrantes en expedientes a los que hubiesen accedido en su condición de interesados.

Pese al carácter inequívoco de la prescripción legal, esta institución pudo constatar que los centros adoptan con frecuencia decisiones denegatorias de las citadas peticiones, con las que se priva indebidamente a quienes las solicitan del ejercicio del mencionado derecho legal.

El Defensor del Pueblo ha iniciado en este ejercicio **actuaciones de oficio ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y ante las administraciones educativas autonómicas,** para conocer los términos en que se plantea actualmente la cuestión en los ámbitos de gestión que tienen encomendados y las iniciativas que hayan adoptado, o tengan previsto adoptar, para obviar interpretaciones y formas de aplicación de la normativa vigente que desconozcan o limiten el alcance del referido derecho legal.

De acuerdo con los datos aportados, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las administraciones educativas del Principado de Asturias y de las comunidades autónomas de las Illes Balears, Extremadura, Madrid, Comunitat Valenciana y País Vasco tienen aprobadas ya normas en las que se reconoce expresamente el derecho de padres y alumnos a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizados.

Otros departamentos educativos (las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja y Región de Murcia) han manifestado que, a raíz de la intervención de esta institución, han dictado ya, o tienen previsto remitir a los centros docentes bajo su dependencia, instrucciones dirigidas a recordar la necesidad de que atiendan las solicitudes de copias de los exámenes que padres y alumnos formulen al amparo de la normativa sobre procedimiento administrativo vigente.

El resto de las administraciones educativas que han respondido el requerimiento de información de esta institución (comunidades autónomas de Andalucía, Extremadura

y Comunidad Foral de Navarra) contemplan el derecho de obtención de copias de los exámenes en términos, a juicio de esta institución, restrictivos respecto del contenido que se atribuye en la legislación procedimental vigente al derecho de quienes ostenten la condición de interesados a obtener copias de los documentos en los procedimientos administrativos.

Esta institución estudia la formulación, a estas últimas administraciones, de resoluciones dirigidas a la modificación de las previsiones normativas mencionadas con el fin de que no restrinjan el contenido del referido derecho legal (16012844 y diecisiete más).

No inclusión de la nota media en los acuerdos de homologación de estudios musicales cursados en el extranjero

Se han recibido en este ejercicio quejas en las que se cuestionaba la falta de previsiones, en la normativa española de aplicación en materia de convalidación de estudios cursados en el extranjero, que permitan la consignación en las credenciales de homologación o en otros documentos de la nota media obtenida en los estudios extranjeros alegados, traducida al sistema español de calificaciones académicas.

Los autores de estas quejas forman parte de las listas para contratación de profesorado interino y manifestaban que la circunstancia ya mencionada impide que la nota media de los estudios extranjeros de Música homologados en nuestro país sea valorada dentro de los procedimientos de selección que se celebran para la elaboración de las citadas listas, con cuyos integrantes se cubren plazas vacantes y sustituciones.

Manifiesta la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades**, ante la que se han tramitado las quejas, que los problemas que se derivan de la falta de regulación en el aspecto indicado han sido ya detectados en el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que, a través de su Subdirección General de Ordenación Académica, ha estudiado posibles soluciones, si bien se hacía notar que se trata de una cuestión compleja que requiere un examen en profundidad, dada la gran variedad de requerimientos y regulaciones vigentes en materia de calificaciones académicas en los sistemas educativos de los distintos países.

Esta institución se encuentra en la actualidad pendiente de la remisión del nuevo informe solicitado de la secretaría de estado sobre el inicio de las actuaciones dirigidas a la realización de la modificación normativa necesaria para dar un tratamiento adecuado al problema que se plantea (16010770).

7.1.5 Educación inclusiva. Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo

Bajo este mismo epígrafe, que preside el capítulo I de su título II, la Ley Orgánica de Educación (LOE) regula la escolarización de los alumnos que por distintas razones precisan una atención educativa diferente de la ordinaria para alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y para lograr los objetivos definidos para cada etapa educativa.

Aquí se hace referencia a quejas que se han planteado en este ejercicio respecto de la evaluación y diagnóstico, la escolarización y la atención que reciben en el ámbito educativo los alumnos que la LOE continúa denominando alumnos con necesidades educativas especiales, a pesar de que la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad impone una perspectiva que exigiría un cambio de denominación.

También se hace mención a los problemas que, a juzgar por sus quejas, aprecian los padres de los alumnos en relación con la atención educativa que se presta a alumnos con dificultades de aprendizaje, comprendidos en la citada categoría legal.

Procedimiento para el diagnóstico de alumnos con necesidades educativas especiales

En el informe 2015 se hizo referencia a una queja que puso de manifiesto la prolongación excesiva que experimentó el procedimiento de evaluación de las necesidades educativas específicas de un alumno, a causa de la cual el menor no empezó a recibir atención educativa adecuada hasta que habían transcurrido dos años desde el inicio de su escolarización.

La tramitación de esta queja evidenció que los condicionamientos a que respondió el retraso podían afectar a otros alumnos, por lo que se pidió información a la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** sobre la dotación de medios personales de los equipos de evaluación y respecto de sus tiempos medios de actuación. La información aportada justificó que se recomendara a la Administración educativa madrileña la ampliación de la dotación de los medios personales de que disponían los citados equipos de evaluación y la simplificación del procedimiento de diagnóstico, cuya complejidad parecía haber contribuido a la tardanza denunciada.

Ambas recomendaciones han sido aceptadas en este ejercicio por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, que ha aumentado la dotación de personal de los referidos equipos de evaluación y adoptado diferentes medidas que han logrado reducir notablemente el tiempo que transcurre entre la escolarización de un alumno y la solicitud por sus profesores de medidas dirigidas a la

evaluación de sus necesidades educativas, y entre esta última y su implantación efectiva (14011015).

Falta de dotación de personal de educación especial

Se ha dirigido en este ejercicio una **Recomendación** a la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía**, dirigida a la adopción de las iniciativas necesarias para dotar a todos los centros docentes de dicha comunidad autónoma de los técnicos en integración social precisos para atender las necesidades de su alumnado.

La citada resolución se formuló en relación con la queja planteada por la madre de una alumna, afectada por una discapacidad física grave, que se encontraba escolarizada en un instituto de Algeciras (Cádiz), en el que no recibía el tiempo de atención a cargo de un monitor de educación especial que se establecía en su dictamen de escolarización.

La legislación educativa vigente —artículo 72.2 de la LOE— establece que las administraciones educativas deben dotar a los centros docentes de todos los recursos necesarios para la atención de las necesidades educativas especiales de su alumnado, deber al que la Administración educativa andaluza no estaba dando cumplimiento, de acuerdo con la información proporcionada, a causa de limitaciones de carácter presupuestario que afectaban tanto a la hija de la reclamante como a otros muchos alumnos de Andalucía.

También la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 24.2.b) establece que los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás en la comunidad en que vivan, sin que, de acuerdo con el texto (Observación General 13 U.N. Doc. E/C 12/1999/10 del Comité de Derechos Humanos, intérprete preeminente para la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), las obligaciones de consolidación fiscal y de reducción del déficit público y, en general, las limitaciones de carácter presupuestario, puedan legítimamente alegarse para ignorar o limitar el derecho de los alumnos con discapacidad a la mencionada educación inclusiva.

Asimismo, debe recordarse que, a efectos de la citada Convención, por «discriminación por motivos de discapacidad» se ha de entender cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, y que ello incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, «la denegación de ajustes razonables» (artículo 2).

Por todo ello, esta institución recomendó en este ejercicio a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía que adoptase las iniciativas necesarias para dotar al instituto en el que se encontraba escolarizada la alumna y, en general, a todos los centros docentes bajo su dependencia de los Técnicos Superiores en Integración Social necesarios, con un horario de dedicación autorizado que permita proporcionar a todos los alumnos que lo requieran el tiempo de atención que precisen a cargo de los citados profesionales.

La Administración educativa andaluza no ha dado respuesta, por el momento, a la citada recomendación formulada (15012713).

En otra queja se cuestionaba la denegación por la Administración educativa de Canarias del auxiliar educativo solicitado por la madre de un alumno para que asistiese a su hijo, escolarizado en una aula enclave (según denominación de la propia comunidad autónoma) ubicada en un colegio público de Las Palmas de Gran Canaria, durante el desarrollo del servicio de comedor escolar.

En el informe aportado, la **Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias** manifiesta que las peticiones que formularon los padres del alumno con el objeto ya indicado, fueron resueltas en un sentido denegatorio por entenderse que el alumnado escolarizado en el aula enclave que utiliza el servicio complementario de comedor en el horario lectivo propio del aula dispone ya de la supervisión que realiza su equipo educativo, por lo que no procedía la ampliación para su atención en el servicio de comedor.

La descripción realizada por la consejería de los condicionamientos, relativos a los horarios de desarrollo y al personal que debe atender a unos y otros alumnos en el comedor escolar, llevó a esta institución a entender que, por razones organizativas, la prestación del servicio de comedor escolar a los alumnos de las citadas aulas se desarrollaba de forma separada del resto del alumnado del centro.

Esta solución, que se aviene mal con el carácter inclusivo que se pretende atribuir a la fórmula de escolarización mencionada, se explicaba por la Administración educativa de Canarias aludiendo a las razones organizativas ya mencionadas, que en ningún caso llevan a concluir que no puedan adoptarse otras fórmulas organizativas que permitan que unos y otros alumnos reciban las distintas formas de atención que requieren, compartiendo al propio tiempo la hora y espacio en los que se presta el servicio, es decir, de forma no segregada para los alumnos con discapacidad, tal y como exige el concepto de educación inclusiva que tienen derecho a recibir los referidos alumnos.

Esta institución ha formulado a la Consejería de Educación y Universidades, de la Comunidad Autónoma de Canarias, una **Recomendación** para que adopte las modificaciones precisas en la forma en que se presta el servicio de comedor escolar en

el colegio público objeto de la queja, de manera que el mismo se desarrolle en forma no segregadora para ningún alumno y con carácter inclusivo, en cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 10/2014, de 27 de enero. La consejería no ha aceptado las mencionada recomendación (15016496).

Insuficiente oferta de plazas en aulas para alumnos con Trastorno Generalizado del Desarrollo (TGD)

La insuficiencia de la oferta de plazas existente en aulas abiertas especializadas ubicadas en centros de secundaria de la ciudad de Lorca (Murcia) ha motivado una queja en la que se señalaba que la circunstancia anterior había dado lugar a que, alumnos que superaban con creces la edad del alumnado ordinario de estos centros y que por razón de su evolución académica deberían incorporarse a aulas abiertas en los institutos de educación secundaria obligatoria, permaneciesen en las aulas abiertas de los colegios en los que cursaron la educación primaria.

Señala la **Consejería de Educación y Universidades de la Región de Murcia** que la mencionada decisión viene autorizada por previsiones contenidas en la Orden de 24 de mayo de 2010, por la que se regulan la autorización y el funcionamiento de las aulas abiertas especializadas en centros ordinarios públicos y privados concertados de la Región de Murcia, en cuyo artículo 6.1 se contempla la posibilidad de que los alumnos de esta modalidad educativa permanezcan en aulas abiertas en centros de infantil y primaria, con carácter general, hasta los dieciséis años y, en casos de propuesta extraordinaria, hasta los dieciocho años.

La citada Administración educativa añade que, para garantizar una atención educativa más individualizada a todos los alumnos escolarizados en el aula abierta de primaria, en la que continúan su proceso educativo los dos alumnos a que se refería la queja, se va a dotar a la misma de un nuevo profesional de pedagogía terapéutica a media jornada.

En cualquier caso, a juicio de esta institución, la continuidad en centros de primaria de alumnos de las condiciones académicas y edad expresadas, aunque autorizada por la norma reglamentaria mencionada, difícilmente puede considerarse una fórmula inclusiva, en la medida en que no parece que entre estos alumnos, que por razones ajenas a su evolución académica continúan su estancia en colegios públicos, y el alumnado ordinario pueda establecerse la convivencia normalizada y fructífera para su evolución personal y académica, que se pretende con la ubicación de estas aulas en centros educativos ordinarios (16008999).

La atención que reciben alumnos con dislexia, trastornos de déficit de atención con hiperactividad (TDAH) o con problemas de aprendizaje determinados por otras causas ha dado lugar a la formulación de quejas. Todos ellos también incluidos por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) en la categoría de alumnos con necesidades de atención educativa específica.

Del planteamiento y tramitación de estas quejas, referidas a **distintas administraciones educativas** y sobre las que todavía no se ha obtenido, en todos los casos, la información solicitada, se han derivado resultados diversos, aunque los datos de que se dispone al redactar este informe permiten establecer que responden a las siguientes líneas generales.

Las quejas se formulan, en prácticamente todos los casos, por padres de alumnos afectados, desde la apreciación de que las necesidades de apoyo y, en general, de atención educativa específica que presentan sus hijos no son debidamente atendidas en los centros docentes por causas que vinculan a la falta de formación del profesorado ordinario para entender el origen de los problemas que afectan a estos alumnos y contribuir a dar solución a los mismos dentro del aula, así como a la insuficiente dotación en los centros ordinarios de profesorado de las especialidades de Educación Especial (Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje) y a la dedicación preferente de este a atender las necesidades aparentemente más perentorias del alumnado de educación especial.

De las descripciones que aportan los padres se deduce que en el ámbito de los centros, una vez acreditado por la familia el diagnóstico de un alumno, no se procede, en los casos planteados, a la adopción de iniciativas tendentes a determinar la forma en que debe actuar su equipo docente para apoyar su proceso educativo, por lo que no es infrecuente que cada profesor adopte las decisiones que considere oportunas, ni que, en ocasiones, algunos de ellos se nieguen a efectuar adaptaciones en clase o en cuanto a los procedimientos y tiempos de evaluación de los alumnos.

Esta institución considera que la forma en la que los centros docentes atiendan las necesidades de los alumnos con problemas de aprendizaje debería ser objeto de una supervisión especialmente cuidadosa por parte de los servicios de inspección educativa de las distintas administraciones educativas, que deberían instruir a su personal docente respecto de la línea de actuación que deben adoptar en relación con dichos alumnos, al tiempo que entiende que las mismas administraciones han de realizar el mayor esfuerzo para dotar a los centros docentes de los medios, especialmente personales, precisos (16011093, 16011429, 16014382, 16014874, 16014966, 16015074 y 16015259).

Curso «Los derechos de las personas con discapacidad: la educación inclusiva»

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad proclama el derecho a la educación inclusiva de los estudiantes con discapacidad, que tienen derecho a ser admitidos en las escuelas ordinarias, a que se efectúen ajustes razonables y a que se tomen medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten su máximo desarrollo académico y social (artículo 24).

El derecho a una educación inclusiva que define la Convención es todavía un derecho en construcción, por lo que resulta esencial una mejor comprensión por todos los operadores jurídicos de su concepto y fundamento, de su concreción y su alcance en el ordenamiento, así como de la forma en la que debe materializarse.

Para contribuir a la consecución de estos objetivos y a la superación de la brecha existente entre el derecho reconocido en la Convención y en las leyes educativas y su garantía efectiva, el Defensor del Pueblo organizó en junio de 2016 el curso «Los derechos de las personas con discapacidad: la educación inclusiva», en el que se analizó el concepto, la garantía y la materialización de este derecho desde distintas perspectivas, tanto teóricas como prácticas. Con este curso, el Defensor del Pueblo también quiso sumarse al esfuerzo por sensibilizar a la comunidad escolar y a la sociedad en general en el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

El curso se dirigió al personal docente y no docente de centros de enseñaza, a las ONG, asociaciones y fundaciones, a funcionarios y empleados de las distintas administraciones públicas, y a todas aquellas personas interesadas en completar su formación en derechos humanos o cuya profesión estuviera relacionada con la educación y con los derechos de las personas con discapacidad.

El programa, las distintas ponencias y las conclusiones pueden consultarse en la página web de la institución en:

https://www.defensordelpueblo.es/curso-educacion-inclusiva/

Entre las conclusiones del curso han de destacarse las siguientes:

- La implantación de un modelo de educación inclusiva requiere que los poderes públicos pongan en marcha y sostengan en el tiempo procesos de innovación y mejora de los centros escolares y del sistema educativo, que permitan identificar y eliminar las barreras físicas, cognitivas, comunicativas y curriculares que su actual configuración determina.
- Requiere también la puesta a disposición de los alumnos con discapacidad de todos los recursos necesarios (ajustes razonables) para que reciban una atención educativa adecuada y personalizada en cualquier centro docente en

el que obtengan plaza, a la que tienen derecho en igualdad de condiciones con el resto de alumnos.

- La accesibilidad general, la atención personalizada, el apoyo adecuado y los ajustes razonables son requisitos centrales de una educación inclusiva.

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Acceso a la universidad

Reserva de plazas para el acceso de los deportistas de alto nivel y alto rendimiento

Con motivo de una actuación de carácter general, se analizaron los procesos de admisión de alumnos para iniciar estudios de grado en el curso 2015-16 por parte de diversas universidades. Especialmente el cumplimiento de la obligación de reservar el 3 % de las plazas que han quedado sin cubrir en una primera adjudicación, para los estudiantes que acreditan ser deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

Se comprobó que el reglamento que regulaba el procedimiento de oferta de plazas y de gestión de las listas de espera para los estudios universitarios oficiales de grado, en la **Universidad Complutense de Madrid,** no establecía la elaboración de las listas de espera con esta reserva del 3 %, ya que solo prevé la realización de una lista única ordenada por la nota de admisión de todos los estudiantes que no hayan logrado plaza en una primera adjudicación.

La aplicación de este criterio supone la inobservancia de las previsiones de reserva contenidas en la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado (Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, y Real Decreto 412/2014, de 6 de junio), así como en las Normas de solicitud de ingreso en las Universidades Públicas de Madrid para 2015-16. Porque, aunque su contenido no contraviene expresamente estas normas, los términos que contiene propician su incorrecta interpretación, y con ello la infracción de la obligación de las universidades de mantener el cupo de reserva de plazas para estos deportistas a la hora de distribuir las que queden sin cubrir en los distintos llamamientos.

Por tanto, en enero de 2016 se recomendó al Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid que fuera revisado el criterio previsto en este reglamento, con el fin de asegurar que la adjudicación de las plazas que queden sin cubrir respete en los sucesivos llamamientos el porcentaje de plazas reservadas para los deportistas de alto nivel y alto rendimiento. Para ello era necesario abordar la modificación de algunos de sus preceptos, para incorporar en ellos, de forma expresa, la obligación de esta universidad de mantener el cupo de reserva de las plazas para deportistas de alto nivel y alto rendimiento en la adjudicación de las que queden sin cubrir.

El Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid alegó que, si bien en esta norma interna no se incluía la obligación de mantener ningún cupo de reserva de plazas que queden sin cubrir, en la práctica se mantienen los cupos, por lo que no consideraba necesario modificarlo, todo lo cual queda reflejado en el presente informe, ya que el motivo alegado no desvirtúa el motivo ni los términos de la recomendación formulada (15011640).

Acreditación de las circunstancias personales de discapacidad de los estudiantes que desean acceder a la universidad a través del cupo de reserva

Se tuvo conocimiento de la dificultad que supone para algunos estudiantes acreditar adecuadamente que tienen necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, con el fin de poder ejercer con normalidad su derecho a acceder a la universidad a través del cupo de reserva para estudiantes afectados de discapacidad.

El artículo 26 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, establece entre otros criterios de admisión la reserva de un porcentaje de plazas para su adjudicación a los estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, así como a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. El mismo precepto prevé que las administraciones educativas adoptarán las decisiones que correspondan en el ámbito de sus competencias para la aplicación de las medidas contenidas en el citado Real Decreto.

Se especifica en esta norma que para ello los estudiantes con discapacidad deben presentar un certificado de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad expedido por el órgano competente de cada comunidad autónoma, pero no señala el procedimiento de acreditación de las circunstancias que afectan a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes, a los que también se reserva este porcentaje de plazas de acceso a la universidad.

La mayor parte de las normas autonómicas tampoco establece este procedimiento, lo que provoca que los estudiantes afectados por estas circunstancias encuentren continuas dificultades para acreditarlas documentalmente ante las universidades a las que desean acceder.

Se consideró que lo anterior estaba propiciado por la ausencia de un marco legislativo general de aplicación para todas las universidades que estableciera los criterios por los que deben estas guiarse para dar plena efectividad al derecho que tienen los estudiantes afectados de discapacidad, y que les permitiera conocer qué

documentos y procedimiento deben seguir para acreditar las circunstancias que dan lugar a tal derecho. Por tanto, se inició en febrero de 2015 una actuación ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** para que fueran establecidos normativamente y con carácter básico estos criterios (15000448).

Tras año y medio de actuaciones únicamente se había logrado que se incluyera esta cuestión en el orden del día de la última sesión de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, sin resultado práctico alguno. Por tanto, en octubre de 2016 **se iniciaron de oficio actuaciones ante las distintas comunidades autónomas** para conocer si las universidades públicas de sus correspondientes ámbitos territoriales tenían establecido el procedimiento para obtener la acreditación relativa a la situación de estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, con el objeto de poder ejercer su derecho de acceder a la universidad a través del cupo de reserva que les corresponde.

En el momento en el que se redactaba este informe, de las 15 comunidades consultadas se había recibido respuesta de 13, y de la información facilitada se desprendía que en solo dos comunidades autónomas, las universidades de su ámbito territorial, disponen ya de un procedimiento específico que permite a estos estudiantes acreditar sus circunstancias de discapacidad a efectos de poder acceder a la universidad a través de este cupo de reserva **(Universidades Catalanas y la Universidad de Castilla-La Mancha).**

La mayor parte de las respuestas de los órganos competentes de las comunidades autónomas señalaban que sus universidades no contaban con normativa interna que señale el procedimiento al que puede acogerse el alumnado afectado de estas circunstancias para acreditarlas, a fin de poder acceder a través del cupo de reserva, ni previsión de elaborarla, por lo que solo proporcionan el protocolo de la reserva de plazas a los estudiantes que acreditan un grado de discapacidad igual o superior al 33 % mediante el certificado de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, pero no a los estudiantes afectados de circunstancias personales de discapacidad.

La Junta de Extremadura señaló que sí dispone de procedimientos específicos por los cuales los interesados pueden obtener una acreditación relativa a su situación de estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, pero que la Universidad de Extremadura solo aplica el cupo de reserva a los estudiantes que acrediten una situación legal de discapacidad igual o superior al 33 % mediante el certificado expedido por el Centro de Atención a la Discapacidad de Extremadura, y a los que acreditan necesidades educativas especiales, y no discapacidad, se les proporcionan las adaptaciones

curriculares correspondientes, pero no pueden acceder a la universidad a través del cupo de reserva.

Se hace mención de la respuesta del **Gobierno de Aragón**, que manifestó no disponer de un procedimiento específico para acreditar la situación de estudiantes con estas necesidades educativas especiales, pero trasladó su voluntad de buscar la mejor manera de desarrollar estas acreditaciones; y de la del **Gobierno de las Illes Balears**, que no prevé abordar esta cuestión por el momento (16012457 y 15 quejas mas).

Previsión normativa para la reserva de un porcentaje de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado

El Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, establece la obligación de las universidades de aplicar diversas medidas de adaptación a favor de los estudiantes afectados de discapacidad, así como específicamente la reserva, para estos estudiantes, de al menos un 5 % de las plazas ofertadas para acceder a estudios de grado (artículos 5, 21 y 26).

Para la admisión a enseñanzas de máster y doctorado la normativa básica no obliga a reservar un porcentaje de plazas, sino solo a incluir en los sistemas y procedimientos de acceso los servicios de apoyo y asesoramiento adecuados para evaluar la necesidad de posibles adaptaciones curriculares, itinerarios o estudios alternativos (artículo 17.3. del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y artículo 7.4. del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, respectivamente).

Cabe considerar, como consecuencia de lo anterior, que sean escasas las universidades que reservan plazas para adjudicarlas a estudiantes afectados de discapacidad, tanto para realizar estudios de máster como de doctorado. Por tanto **se iniciaron de oficio** actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, dirigidas a conocer las posibles modificaciones reglamentarias que podían abordarse para que la normativa básica, de aplicación por todas las universidades, señalara expresamente la obligación de reservar un cupo de plazas en el acceso a los niveles universitarios posteriores al grado (máster y doctorado), a favor de los estudiantes afectados de discapacidad.

También se iniciaron de oficio actuaciones ante **47 universidades públicas**, solicitando información acerca de si sus normas internas reguladoras de los procedimientos de admisión a los estudios de máster y doctorado recogían alguna medida para la adjudicación prioritaria de un porcentaje de plazas a estudiantes afectados de discapacidad.

En el momento de la celebración de los procesos de admisión del curso 2016-17, solo seis universidades públicas, de las 47 consultadas, reservaban este cupo de plazas para el acceso a todos los niveles (**universidades Rey Juan Carlos (Madrid), Vigo, Huelva, Alicante, Granada y Valencia**). Mientras que nueve reservaban el porcentaje de reserva solo para el acceso a máster (**universidades Autónoma y Complutense de Madrid, Universidad de Extremadura y todas las universidades andaluzas,** a excepción de la **Universidad de Almería,** que no establecía la reserva para ninguno de los dos niveles, y la **Universidad de Huelva**, que lo hacía para ambos).

El resto de universidades comunicaron que, siguiendo la legislación estatal, solo aplicaban la reserva de plazas para estudiantes con discapacidad para acceder a grado, pero no para el acceso a máster y doctorado, a excepción de la **Universidad Politécnica de Madrid**, que no contemplaba la reserva del 5 % para el acceso a ninguno de los tres niveles.

Del total de universidades que no aplicaban la reserva para el acceso a estos estudios de postgrado, solo dos afirmaron que hasta ese momento y debido a la escasa demanda, todos los estudiantes con discapacidad que habían solicitado una plaza para estos dos niveles la consiguieron, y por tanto consideraban innecesario el establecimiento de estos cupos de reserva (**Universidad de Barcelona** para el acceso a máster y doctorado y **Universidad de Córdoba** para el acceso a doctorado).

Debe señalarse que la mayor parte de las universidades consultadas manifestaron de forma expresa su buena disposición a establecer el porcentaje de reserva para todos los niveles, si así fuera requerido (**universidades de Zaragoza, Las Palmas de Gran Canaria, La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), Miguel Hernández de Elche (Alicante), Cantabria, Autónoma de Barcelona, Politécnica de Cataluña, País Vasco, Oviedo, Castilla-La Mancha, Valladolid, Salamanca, Burgos, Illes Balears, Málaga, Sevilla, Granada, Jaén, Pablo de Olavide de Sevilla, Politécnica de Cartagena, Murcia, Carlos III de Madrid, Politécnica de Madrid**, y **la Universidad Pública de Navarra,** esta última solo para acceder a máster). Alguna de estas universidades manifestó que sería conveniente que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con carácter previo a la adopción de cualquier medida en tal sentido, estableciera la normativa básica que regulara estos porcentajes de reserva de plazas para el acceso a máster y doctorado.

Por su parte, el Ministerio de Educación Cultura y Deporte se limitó a manifestar que, al existir la obligada reserva del 5 % de plazas para el acceso a los estudios de grado, quedaba garantizado el acceso a los estudios de máster y doctorado a ser en todo caso sucesivos a estos.

Es una conclusión incorrecta, porque, aunque los estudiantes con discapacidad hayan podido acceder al grado a través del cupo de reserva y obtengan tras la culminación de este nivel el requisito académico para acceder a los niveles posteriores, ello no garantiza su acceso a tales niveles si para su acceso existe límite de plazas y deben competir con el resto del alumnado.

En consecuencia se remitió a la **Secretaría de Estado, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** una **Recomendación** dirigida a que fueran abordadas las modificaciones reglamentarias que resultaran precisas para que la normativa básica, de aplicación por todas las universidades españolas, establezca la obligación de reservar un porcentaje mínimo de plazas en el acceso a los niveles universitarios posteriores al grado (máster y doctorado) a favor de los estudiantes afectados de discapacidad, en términos y condiciones similares a la reserva que se prevé reglamentariamente para la admisión a los estudios de grado. En fecha coincidente con la redacción de este informe, la citada secretaría comunicó que el contenido de la recomendación había sido incluido en el orden del día de la próxima reunión del Consejo de Universidades.

También se dirigieron diversas **Recomendaciones** a las universidades públicas españolas que no aplicaban este porcentaje, para que incluyan en sus normas internas relativas a los procedimientos de admisión a los estudios de máster y de doctorado en el curso 2017-18 y posteriores, la reserva de al menos un 5 % de las plazas ofertadas para su adjudicación a los estudiantes afectados de discapacidad, en términos y condiciones similares a la reserva que se prevé reglamentariamente para la admisión a los estudios de grado, y precisando la forma de acreditar documentalmente las distintas circunstancias de discapacidad.

A la **Universidad de Almería** se le dirigió además un **Recordatorio de Deberes Legales**, ya que estaba obligada a dar cumplimiento, en los procedimientos de acceso a másteres universitarios en el curso 2016-17, a la reserva de plazas para los estudiantes afectados de discapacidad, de conformidad con lo dispuesto por Resolución de 15 de febrero de 2016, de la Dirección General de Universidades, por la que se hizo público el Acuerdo de 3 de febrero de 2016, de la Comisión del Distrito único Universitario de Andalucía, en el que se estableció el procedimiento para el ingreso en los másteres universitarios que se impartirían en el citado curso académico.

A la **Universidad Politécnica de Madrid** también se le dirigió una segunda **Recomendación**, para que modificara sus normas internas sobre los procedimientos de admisión a los estudios de grado en el curso 2017-18 y posteriores, de forma que recogiera expresamente la reserva de un porcentaje de al menos un 5 % de las plazas ofertadas para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado de los estudiantes que tengan reconocida alguna circunstancia de discapacidad, en los mismos

términos y condiciones señalados en el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, precisando además la forma de acreditar documentalmente las distintas circunstancias de discapacidad. A esta universidad se le formuló también un **Recordatorio de su Deber Legal** de dar cumplimiento a la reserva de plazas para los estudiantes afectados de discapacidad en los procedimientos de acceso a los estudios de grado, en los términos establecidos en el citado artículo 26.

En el momento en el que se redactaba este informe se habían recibido las respuestas de las **universidades de Córdoba, Politécnica de Cartagena (Murcia), Illes Balears, La Rioja, Valladolid, Lleida y Autónoma de Madrid**, en las que se aceptaban de forma expresa las recomendaciones del Defensor del Pueblo, y se comunicaba que para su cumplimiento se estaban modificando las normas universitarias reguladoras de la admisión a los estudios de máster y doctorado.

7.2.2 Títulos universitarios

Ausencia de regulación para la expedición del Suplemento Europeo a los nuevos títulos de doctorado

Como ya se manifestaba en el informe correspondiente al año 2015, en su día se tuvo conocimiento de las dificultades encontradas por las universidades para expedir los Suplementos Europeos a los ciudadanos que finalizaban los estudios dirigidos a la obtención de los títulos oficiales establecidos en la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Se planteó la necesidad de que fueran definidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte las condiciones, el procedimiento y las especificaciones técnicas para llevar a cabo la expedición de estos documentos.

Esta situación motivó la realización de actuaciones de oficio ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, que finalizaron con la publicación oficial del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, que establecía las aclaraciones y simplificaciones que permitieron a las universidades dar comienzo a la expedición del Suplemento Europeo a los títulos de grado y máster. Sin embargo, permanecían pendientes de definir las características de los Suplementos Europeos a los títulos que se obtienen tras cursar las enseñanzas universitarias de doctorado de conformidad con el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero.

Por tanto se iniciaron de oficio nuevas actuaciones ante el mismo departamento, con el fin de urgir la tramitación de la norma que desbloqueara esta situación, ya que el proyecto de real decreto elaborado en septiembre de 2015 que, entre otras cuestiones, regulaba la expedición del Suplemento Europeo para los títulos de doctor, no fue informado por el Consejo de Estado hasta febrero de 2016, paralizándose los trámites y con ellos la posibilidad de los afectados de conseguir que fueran expedidos por las

universidades los Suplementos Europeos a los títulos de doctor obtenidos de conformidad con el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero.

Finalmente fueron establecidos los requisitos para la expedición del Suplemento Europeo al Título universitario de doctor mediante el Real Decreto 195/2016, de 13 de mayo (*Boletín Oficial del Estado de* 3 de junio de 2016), lo que permitió a las universidades comenzar la expedición de estos documentos, y con ello concluir definitivamente las actuaciones iniciadas de oficio por el Defensor del Pueblo (16001095).

Expedición del Suplemento Europeo al Título de las antiguas enseñanzas por parte de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Se tuvo conocimiento de la negativa de la **Universidad de Las Palmas de Gran Canaria** a expedirle a uno de sus titulados el Suplemento Europeo al Título de su licenciatura obtenido de acuerdo a la ordenación anterior al Real Decreto 1393/2007, solicitado al amparo del Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto. El motivo alegado por el Rectorado de esta universidad era que desde la publicación de los reales decretos 1002/2010, de 5 de agosto, y 22/2015, de 23 de enero, solo se expedían estos documentos para las nuevas enseñanzas.

Sin embargo, de conformidad con la disposición transitoria única del citado Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, la expedición de los suplementos europeos a los títulos oficiales correspondientes a las antiguas enseñanzas se debía seguir realizando conforme a su normativa reguladora.

En agosto de 2016 se sugirió al Rectorado de la mencionada universidad que iniciara los trámites para la expedición del Suplemento Europeo al Título de Licenciatura en Traducción e Interpretación obtenido por el reclamante, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título.

Esta **Sugerencia** fue aceptada, manifestando el Rectorado de la universidad que se estaban ya realizando las actuaciones oportunas para expedir este documento al interesado, y a todos los titulados, de conformidad con la ordenación de enseñanzas anterior al Real Decreto 1393/2007 (16002827).

Trámites procedimentales previos a la impartición de enseñanzas para la obtención de un título oficial de máster por la Universidad de Santiago de Compostela

La **Universidad de Santiago de Compostela** ofertó en el curso 2014-15 la impartición de las enseñanzas para la obtención de un título oficial de máster intercomunitario, sin haberse concluido los trámites preceptivos para ello. Un grupo de 17 alumnos de estos estudios, una vez finalizados, presentaban queja por la negativa de la citada universidad a expedirles el título oficial alegando que una de las comunidades autónomas intervinientes no había autorizado todavía su implantación.

Lo anterior implicaba la infracción, por parte de la Universidad de Santiago de Compostela, de diversos preceptos, como son el artículo 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y los artículos 3, 10 y 26 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias, ya que se comenzó a impartir una titulación con la consideración de título universitario oficial antes de haberse finalizado la tramitación del procedimiento previo y obligatorio, que requiere que el título en cuestión sea autorizado por todas las comunidades autónomas intervinientes y verificado el plan de estudios, para proceder después a su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), cuya aprobación mediante acuerdo del Consejo de Ministros debe ser publicada en el *Boletín Oficial del Estado*.

En enero de 2016 se formuló al rector de la Universidad de Santiago de Compostela un **Recordatorio de sus Deberes Legales** de velar por el cumplimiento, en dicha universidad, de los preceptos legales y constitucionales en el ejercicio de su actividad, y una **Recomendación** para que en lo sucesivo se observara el cumplimiento de todos los trámites procedimentales exigidos legal y reglamentariamente para la impartición de titulaciones de carácter oficial, de manera previa al comienzo de la misma.

Adicionalmente se remitió un escrito a la **Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León**, para que se realizaran sin demora los trámites para la autorización de la implantación del repetido título de máster; así como a la entonces **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** con el fin de que, una vez se llevaran a cabo las últimas autorizaciones y la verificación, se impulsaran por el ministerio con la máxima prioridad las actuaciones para el establecimiento del carácter oficial del título y su inscripción en el registro de universidades, centros y títulos.

En febrero de 2016, la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte confirmaron la finalización de los trámites, y el Rectorado de la Universidad de Santiago de Compostela reconoció el incumplimiento del procedimiento,

y lo atribuyó a la lenta tramitación del procedimiento por la falta de sincronía de las fechas y trámites de las distintas comunidades autónomas (15012807).

Tramitación de los expedientes de reconocimiento de los títulos de psicólogo

Iniciadas actuaciones informativas ante la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, acerca de la paralización que según algunos afectados se había producido en la expedición de las credenciales de reconocimiento de Psicólogos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, debido al debate interno sobre si la profesión de Psicólogo es o no una profesión regulada, el citado ministerio comunicó que, aunque el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, incluye como profesiones reguladas, en su Anexo VIII, las profesiones de Psicólogo y de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, se había llegado a la conclusión de que las únicas profesiones reguladas en el ámbito de la psicología en España son Psicólogo General Sanitario y Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, por lo que la referencia «Psicólogo» debía suprimirse del Anexo VIII.

Se solicitó información al ministerio de las previsiones normativas para la eliminación de la referencia «Psicólogo» de la relación de profesiones reguladas que contiene dicha norma, y en respuesta la actualmente suprimida Dirección General de Política Universitaria alegó en septiembre de 2016 la imposibilidad de abordar una modificación normativa debido a la situación de suspenso que afectaba entonces a las delegaciones legislativas de las Cortes Generales.

Una vez reanudadas, en noviembre de 2016 se recomendó a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la modificación del Anexo VIII del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, en el que se realiza una relación de profesiones y actividades a efectos de la aplicación del sistema de reconocimiento de cualificaciones, con el fin de adaptar su contenido al ordenamiento jurídico actual.

En el curso de estas actuaciones se alegaron por los reclamantes cuestiones que parecían originadas por la demora en llevarse a cabo uno de los mandatos contenidos en la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, sobre el establecimiento por el Gobierno de las condiciones generales a las que deben ajustarse los planes de estudios del título de grado en Psicología, que de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, serían reguladas por el Gobierno en el plazo de un año.

En consecuencia también **se recomendó** a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que se abordara la regulación de la Psicología de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 del Real

Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, con sujeción a los criterios contenidos en la Disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (15012897).

Demoras en la emisión por la ANECA de los dictámenes preceptivos para la resolución de los expedientes de homologación y de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial

Según lo establecido en la ley, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) es un organismo autónomo creado por el artículo 8 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través de su Secretaría General de Universidades, que tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones.

Por su parte, el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, señala de modo inequívoco que el informe preceptivo y determinante de la ANECA para la resolución de las solicitudes de homologación y de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial deberá ser emitido en el plazo de tres meses desde que se solicite por el órgano instructor, durante el cual quedará suspendido el plazo previsto para emitir la resolución correspondiente.

Esta disposición normativa solo otorga la opción de ampliar el plazo para la emisión de informe en los procedimientos para determinar la correspondencia de los títulos oficiales de arquitectura, ingeniería, licenciatura, arquitectura técnica, ingeniería técnica y diplomatura a los niveles del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

Durante el año al que se refiere este informe se detectaron persistentes demoras en la emisión por la ANECA del dictamen que debe emitir sobre los expedientes de homologación de títulos, por lo que se practicaron numerosas actuaciones ante la Secretaría General de Universidades con el fin de conocer los motivos de estas demoras y las posibles soluciones.

La Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte comunicó que mediante Orden ECD/1746/2016, de 28 de octubre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 5 de noviembre de 2016, se creó la Comisión de homologaciones, equivalencia y correspondencias, a través de la cual se preveía reducir

los plazos para resolver los procedimientos de homologación de titulaciones universitarias, garantizando que el procedimiento se ajuste a los principios de eficacia, eficiencia y celeridad, principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas (16009841, 16012651, 16009868, 16009802, 16009841, 16004409, 16010093, entre otros).

Superación de los requisitos formativos que condicionan las homologaciones

Los expedientes de homologación de títulos universitarios cuyas tramitaciones se iniciaron al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, en vigor hasta noviembre de 2014, y que se resolvieron en sentido favorable a la homologación, pero condicionándola a la superación de diversos requisitos formativos complementarios, produce grandes dificultades a los interesados cuando el título al que se homologa está en fase de extinción en España, o ya está extinguido. Las distintas universidades alegan la imposibilidad de realizar estos requisitos formativos en ellas, por no impartirse ya el título del que se trate.

Con la finalidad de permitir el cumplimiento de las resoluciones dictadas en los expedientes tramitados conforme a las normas del citado Real Decreto 285/2004, en los que hubiera recaído esta resolución condicionada, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, señalaba que las universidades debían adaptar los requisitos formativos exigidos en la resolución a las materias impartidas por la universidad, con independencia de que el plan de estudios del título español al que se pretendiera homologar el título extranjero hubiera ya dejado de impartirse.

Ante las dificultades planteadas por los interesados para poder ejercer su derecho a superar los requisitos formativos exigidos, se consultó al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** sobre el alcance de la obligación de las universidades de dar cumplimiento al mandato contenido en la citada disposición transitoria.

En su respuesta el ministerio señaló que, de acuerdo con la literalidad de esta norma, los interesados deben poder elegir libremente la universidad española para realizar en ella los requisitos formativos exigidos en la resolución de homologación condicionada a la superación de los mismos, debiendo las universidades adaptar los requisitos formativos exigidos en la resolución, aunque el título hubiera dejado de impartirse. A tal fin se remitió desde la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones una nota a todas universidades españolas señalando que hasta tanto hubieran concluido estos expedientes de homologación, tramitados con la anterior normativa, debían aceptar las solicitudes de los interesados para realizar los requisitos formativos complementarios, siempre que entre su oferta formativa se encuentre la titulación española por la que se solicita la homologación o una equivalente

en la nueva estructura de grados, adaptando o adecuando los contenidos a que hicieran referencia (15011505).

Demoras en la tramitación por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de los expedientes de reconocimiento de títulos para el ejercicio de las profesiones reguladas, de conformidad con el Real Decreto 1837/2008

Las demoras en la resolución de los expedientes de reconocimiento de títulos para el ejercicio de una profesión regulada supone el reiterado incumplimiento del plazo de cuatro meses que señala para la resolución de estos expedientes el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005.

Sobre esta situación la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** alegó que el volumen de expedientes era ingente, y que se tramitaban en el Área de Directivas por riguroso orden de entrada, intentando resolverlos con la mayor celeridad y celo posible dentro de los limitados recursos existentes actualmente en la unidad de tramitación.

Teniendo en cuenta las dificultades derivadas del elevado número de expedientes y de los limitados recursos existentes en la unidad de tramitación, en agosto de 2016 se **recomendó** la adopción de medidas que permitieran agilizar en lo posible la tramitación de los expedientes de reconocimiento de títulos para el ejercicio de profesiones reguladas, bien fuera procurando una ampliación del personal encargado de la instrucción de los procedimientos o estableciendo criterios organizativos que minimizaran las demoras de tramitación.

Esta **Recomendación** ha sido aceptada de forma expresa por la Secretaría General de Universidades, y en el momento de la elaboración de este informe se estaba realizando un seguimiento del resultado de las medidas adoptadas para su cumplimiento (16000439).

Demoras en la tramitación de los expedientes de reconocimiento de efectos profesionales de los títulos de especialidades en Ciencias de la Salud

El Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, señala que el plazo para dictar y notificar la resolución en estos expedientes es de seis meses, sin perjuicio de la suspensión que se produce en el cómputo de este plazo máximo por los períodos

de ejercicio profesional en prácticas, los de formación complementaria y en su caso, el período necesario para la realización de la prueba teórico-práctica al que se refiere el propio real decreto, supuestos que se considerarán incluidos en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como en años anteriores, durante 2016 fueron múltiples las quejas recibidas por demoras en la tramitación del procedimiento regulado por el citado Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, lo cual implicaba que las medidas de refuerzo de personal llevadas a cabo en 2015 en el servicio administrativo correspondiente de la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** para evitar estas demoras continuaban siendo insuficientes, dada la persistencia en el incumplimiento de los plazos de tramitación de estos expedientes, llegando a producirse demoras de varios años de duración.

En consecuencia, en octubre de 2016 se dirigió una **Recomendación** a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** pendiente aún de respuesta, para que se adoptaran medidas extraordinarias de ampliación de personal, y de gestión y organización, con el fin de que se cumplan los citados plazos (15015494, 16008512, 16011050, entre otros).

7.2.3 Becas

Requisitos de carácter académico para los supuestos de cambio de estudios con condición de becario sin retroceso académico

La convocatoria estatal de becas de carácter general para estudiantes universitarios correspondiente al curso 2015-16 contemplaba la denegación de la beca en caso de cambio de estudios, cuando el estudiante no acreditaba que en los nuevos había superado el mismo porcentaje de créditos que los aprobados en los estudios abandonados. Se comprobó que la aplicación de este precepto suponía la denegación de la beca a los alumnos que cambiaban de estudios sin retroceso académico en los supuestos en los que superaron más créditos en los estudios abandonados que los que figuraban como superados en los nuevos, por haberle sido convalidados, lo que resultaba incongruente y producía el efecto contrario al fin perseguido por la norma, de evitar la utilización de fondos públicos para financiar estudios de solicitantes que no avanzan académicamente de forma adecuada, en detrimento de otros que sí lo hacen.

La **Recomendación** dirigida a la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** para que se modificaran los términos que provocaban esta situación en la convocatoria de becas para el curso 2016-17 y sucesivos fue aceptada, y en su cumplimiento el Real Decreto 293/2016, de 15 de julio, y la Resolución de 11 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación,

Formación Profesional y Universidades, modificaron la redacción de los artículos que regulaban hasta el pasado curso académico las condiciones para obtener beca en el supuesto de cambio de estudios con condición de becario, siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo (16003894).

Con apoyo en los mismos criterios **se recomendó** a la Secretaría General de Universidades, en mayo de 2016, que se adoptaran medidas normativas y de cualquier índole que permitieran a las unidades de becas universitarias contar con la información y los medios que les permitieran evaluar adecuadamente las situaciones académicas excepcionales que concurran en las solicitudes de becas para realizar estudios universitarios, con el fin de evitar que los estudiantes afectados deban en todo caso acudir a la vía de recurso para que sea evaluada esta excepcionalidad, demorando así la percepción del importe de la beca a la que tuvieran derecho.

Esta última **Recomendación** fue rechazada, alegando el organismo citado que los casos excepcionales que se produzcan deben analizarse caso por caso en los recursos de reposición que eventualmente puedan interponerse para dilucidar si se ha dado o no cumplimiento a la finalidad prevista por la norma, sin que puedan dictarse reglas generales dada la singularidad de supuestos que pueden producirse.

Condiciones académicas para obtener la beca de matrícula universitaria

La normativa reguladora de las becas y ayudas de carácter general para estudios universitarios convocadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, hasta el curso 2015-16, establecía de manera profusa y detallada el número mínimo de créditos en los que debe matricularse el estudiante para ser becario, así como el elemento a subvencionar y la cuantía a compensar a las universidades. Todo ello en función de diversos parámetros que se señalan pormenorizadamente en cada convocatoria anual. Sin embargo, en lo que se refiere a la beca de matrícula estas normas mencionaban escuetamente que «comprenderá el precio público oficial de los servicios académicos universitarios correspondiente a los créditos en que se haya matriculado el estudiante por primera vez en el curso para el que solicita la beca».

Se determinaba, por tanto, de manera insuficiente uno de los requisitos esenciales para poder beneficiarse de la beca de matrícula: que se trate de créditos formalizados en primera matrícula, con exclusión de los créditos de segunda y posteriores matrículas para el mismo curso académico, creando con ello falsas expectativas en los estudiantes que reciben una notificación de concesión y son considerados becarios en los listados públicos, pero no reciben beneficio alguno por haber formalizado en segunda o posteriores matrículas todas sus asignaturas.

Por tanto se dirigió una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** para que en las sucesivas convocatorias de becas de carácter general para estudiantes que cursen estudios postobligatorios, se haga expresa mención de que la beca de matrícula para estudios universitarios bonifica solo los precios de los créditos en primera matrícula.

Esta Recomendación fue expresamente aceptada por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, quien manifestó que el artículo 5.2 de la Resolución de 11 de agosto de 2016, por la que se convocan becas para el curso 2016-17 (*Boletín Oficial del Estado* de 13 de agosto) se recogió específicamente, en los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, los créditos cuyo precio se bonifica con esta beca (15015170).

Importes de beca ingresados en una cuenta bancaria cuyo titular no es el beneficiario

En el informe 2015 se hizo mención de las dos sugerencias dirigidas a la entonces Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre la procedencia o no de la revocación de los importes de la beca que por error no han llegado a ingresarse en la cuenta bancaria del beneficiario, y de la aceptación de la primera de ellas.

También se mencionaban las actuaciones iniciadas de oficio ante la Secretaría General de Universidades sobre la capacidad de corrección de las unidades de becas cuando surgen estos errores, y sobre las medidas que se pueden tomar para comprobar que la cuenta corresponde al beneficiario.

En febrero de 2016 la citada dirección general rechazó la segunda sugerencia, y la Secretaría General de Universidades comunicó que los interesados, con posterioridad a la presentación de las solicitudes y en cualquier momento anterior al envío de la propuesta de resolución, podrán dirigirse a su unidad de trámite correspondiente y pedir la modificación del número de cuenta inicialmente consignado en su solicitud, lo que se llevará a cabo por estos órganos de tramitación mediante un procedimiento muy sencillo.

A juicio de la **Secretaría General de Universidades**, por tanto, en la mayoría de los supuestos las unidades de trámite acertarán a informar adecuadamente a los solicitantes que acuden a ellas por este motivo, y corregirán el error debidamente, ya que se trata de un procedimiento sencillo para el que se cuenta con un período de tiempo amplio. Sin embargo, puede no ser infrecuente que se produzcan supuestos en los que las unidades de trámite no actúen de la forma procedente en la corrección de los datos, teniendo en cuenta que hay unidades en las que se han detectado reiterados errores de

gestión con motivo de la tramitación de otras quejas (16005030, 16009625, 16010054, 16013166, 16014778, 16008854 y 16008856).

Por otra parte, y dado que las entidades bancarias no realizan ya la comprobación de que los importes son ingresados en las cuentas de las que son titulares los beneficiarios, se reclamó de la Secretaría General de Universidades la adopción por el ministerio de cualquier sistema que permitiera comprobar esta titularidad antes de que se produzcan los ingresos. En su respuesta, la Secretaría General de Universidades señaló que es imposible en la práctica verificar la titularidad de las cuentas bancarias de más de un millón de solicitudes de becas.

En este punto, y teniendo en cuenta que todas las convocatorias de estas becas prevén expresamente que los órganos de selección podrán requerir a los interesados la aportación de cuantos documentos complementarios se estimen precisos para garantizar la correcta inversión de los recursos presupuestarios destinados a becas, llama la atención que quede sin comprobación si estos recursos se destinan a la cuenta bancaria correcta, máxime cuando las propias convocatorias contemplan como un requisito más el que la cuenta consignada en las solicitudes corresponda al becario, al disponer que se ordenará el pago de las becas concedidas a la cuenta corriente o libreta de ahorro que el interesado haya consignado en la solicitud «y que deberá estar abierta a nombre del becario y, tratándose de menores, también de la persona cuya representación corresponda legalmente en entidades de crédito».

Se resolvió dar por finalizadas las actuaciones y comunicar al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** la discrepancia del Defensor del Pueblo con la postura mantenida, comunicando que se haría mención de esta cuestión en el presente informe (15009613 y 15013835).

Actuación general sobre las demoras en el ingreso de las becas de los estudiantes de Andalucía y Cataluña, como consecuencia de los convenios suscritos con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en materia de becas

De acuerdo con los convenios suscritos anualmente por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** con la **Generalitat de Cataluña** y con la **Junta de Andalucía** para la gestión de las becas y ayudas al estudio convocadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, corresponde a las citadas comunidades autónomas la gestión, concesión y pago de las becas, así como la inspección, verificación, control y resolución de los recursos administrativos que puedan interponerse. Pero mientras las becas de los estudiantes del resto de España se tramitan y abonan directamente en sus cuentas bancarias de forma automática a medida que las unidades de trámite van gestionándolas, las correspondientes a las comunidades autónomas con convenio

requieren la realización previa de una serie de trámites para que se pueda efectuar la transferencia de fondos.

Como consecuencia de lo anterior, desde hace varios años se repiten las quejas que ponen de manifiesto que los ingresos de las becas de los estudiantes de las citadas comunidades autónomas se producen con varios meses de demora en relación con los ingresos de las mismas becas de los estudiantes del resto de España.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte manifestó ser consciente de las dificultades que implica la existencia de una duplicidad en la tramitación de los procedimientos de concesión de becas por parte del Estado y de las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, y propuso «la gestión por una sola Administración de las becas y ayudas al estudio, siendo el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte quien se encargara de ello», ya que dispone de medios centralizados que permiten dicha gestión, a su juicio, de forma más eficaz. No obstante, esta propuesta no fue asumida por ninguna de las citadas comunidades autónomas, que alegaron cuestiones de índole competencial para realizar la gestión descentralizada de las ayudas.

En el curso de diversas actuaciones iniciadas de oficio, el ministerio manifestó que ha tratado de adoptar otras medidas que agilicen la gestión al máximo dentro de las competencias que le corresponden, pero no todas fueron aceptadas por las citadas comunidades autónomas, a quienes en definitiva corresponde dictar las instrucciones precisas para la gestión concreta de las solicitudes y el control de los tiempos de tramitación, de acuerdo a los convenios suscritos.

La Secretaría General de Universidades propuso posteriormente al Defensor del Pueblo que las comunidades autónomas con convenio anticiparan los importes reconocidos a favor de los becarios, que serían inmediatamente abonados a estas por ese Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el mismo momento en el que se produjera la justificación de los importes correspondientes, logrando con ello a su juicio que, al igual que ocurre en el resto de las comunidades autónomas, los becarios percibieran su beca en el instante en el que se finaliza su tramitación administrativa, sin necesidad de esperar a la recepción de los fondos.

Trasladada esta propuesta a las comunidades autónomas de Andalucía y de Cataluña, esta última comunidad respondió que la alternativa propuesta por el ministerio ya está siendo asumida por dicha comunidad autónoma dentro de sus posibilidades, pero señaló que no puede admitirse como solución, ya que esta estaría en el acatamiento de las sentencias y en el traspaso definitivo de las competencias.

Por su parte, la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía manifestó que, con el fin de actuar con la máxima celeridad en el abono de estas becas, está poniendo en funcionamiento los mecanismos previamente establecidos en la tramitación para el

abono de los recursos económicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el momento en que se reciben. Pero alegó que la única opción posible para acelerar la percepción de estas becas y ayudas es el adelanto por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de un anticipo a cuenta de la liquidación definitiva de las cantidades a abonar a las personas beneficiarias, ya que la Junta de Andalucía no dispone de los recursos económicos necesarios para sufragar el adelanto de estos pagos, al menos mientras se mantengan las condiciones establecidas en el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Tales alegaciones fueron trasladadas, en diciembre de 2016, al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, dando por concluidas las actuaciones iniciadas de oficio.

Analizadas las dificultades puestas de manifiesto, se ha resuelto incluir esta cuestión en el presente informe, insistiendo en que el cumplimiento del principio de igualdad obliga a los poderes públicos, no solo a organizar un sistema de becas y ayudas dirigido a asegurar la igualdad en el acceso a los estudios postobligatorios de los ciudadanos, sino también a remover cualquier obstáculo que dificulte o impida el normal ejercicio del derecho fundamental que se pretende garantizar en la presente actuación.

El principio de igualdad en el acceso a los estudios postobligatorios que persigue este sistema de becas no debe quedar limitado para un grupo de estudiantes por tener su residencia en alguna de las comunidades autónomas con convenio para la gestión de las becas, ya que ello les impide ejercer con normalidad el derecho fundamental que pretende garantizar este sistema de becas (15015563, 15015595, 16001878, 16001883, 16001909, 16001914, 16001926, entre otras).

Supresión de la posibilidad de flexibilizar criterios de renta y patrimonio para obtener becas de carácter general

Para evaluar las quejas planteadas contra las denegaciones de beca por considerar el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que no se daban las circunstancias previstas en el último párrafo del artículo 15.2 de la convocatoria de becas para el curso 2012-13, se realizó en 2014 una consulta al citado ministerio.

La entonces **Dirección General de Política Universitaria** manifestó que, tanto la previsión del artículo 15.2 de no aplicar el umbral de acumulación de elementos patrimoniales, como la posibilidad que mencionaba el artículo 14.5 de elevar alguno o algunos de los umbrales de renta familiar en el supuesto de que resuelta la convocatoria, el número de becarios resulte inferior al del curso académico 2011-12 incrementado en un 10 %, se establecieron como una posibilidad de carácter facultativo para la Administración, y estaban pensadas para flexibilizar los requisitos en principio fijados si, una vez resuelta la convocatoria, y a la vista del gasto generado por las becas

concedidas, las disponibilidades presupuestarias permitían aumentar el número de becarios.

Tal criterio lo justificaba el órgano consultado en que las convocatorias de becas se desarrollan en dos ejercicios presupuestarios diferentes, por lo que se estableció tal posibilidad ante la eventualidad de que gran parte de las becas se pudieran abonar con cargo al crédito del ejercicio presupuestario inicial y quedara un excedente que permitiera conceder más becas de las que en un principio cumplían de modo estricto los requisitos establecidos en la convocatoria. Pero, a la vista de las ejecuciones presupuestarias de los ejercicios 2012 y 2013, y de los créditos disponibles correspondientes al año 2013, se estimó que no se daban las condiciones presupuestarias necesarias para la aplicación de ninguna de las dos medidas señaladas, por lo que se optó por su no aplicación.

Las actuaciones de carácter específico iniciadas sobre esta cuestión quedaron concluidas, al entender el Defensor del Pueblo que el criterio que fue aplicado no supone la infracción de la normativa de aplicación, sino el resultado de las previsiones reglamentarias existentes en la convocatoria de la que formó parte el solicitante; y que el hecho de participar en ella supone la aceptación de sus términos.

Sin perjuicio de lo anterior, la supresión de las previsiones que hasta el curso 2012-13 permitían a la Administración flexibilizar los requisitos en principio fijados si, una vez resuelta la convocatoria, las disponibilidades presupuestarias permitían aumentar el número de becarios, a juicio de esta institución suponen un paso atrás en la búsqueda de soluciones para lograr el principio de igualdad en el acceso a estos niveles educativos.

En consecuencia en enero de 2016 se inició una actuación de carácter general ante la entonces Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el fin de conocer las medidas que pudieran ser adoptadas para incluir en las próximas convocatorias de becas de carácter general la posibilidad de flexibilizar los requisitos en principio fijados si, una vez resuelta la convocatoria, las disponibilidades presupuestarias permiten aumentar el número de becarios.

En su respuesta el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte señaló que en las últimas convocatorias se ha producido un incremento de recursos financieros destinados al pago de las becas y una ampliación del número de becarios postobligatorios, y que el sistema instaurado a partir del curso 2013-14, en el que el importe de las becas es el resultado de la suma de dos cuantías diferentes (cuantía fija y cuantía variable), incluyó la opción de incrementar el presupuesto inicialmente establecido con una cuantía adicional de 450 millones de euros en el caso de que se produjera un incremento del crédito disponible antes de la resolución definitiva de la concesión.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte añadió que no se había previsto la aplicación de fórmulas de recálculo de los requisitos fijados, al entender que ampliar el número de becarios a aquellos que no cumplen los requisitos fijados en la convocatoria disminuye el importe de las becas de los solicitantes que sí los cumplen, opción que no se consideró viable por los órganos a quienes corresponde tomar este tipo de decisiones (15012428).

No admisión de alegaciones con contenido valorativo en un proceso de selección de ayudas para la Formación de Profesorado Universitario

Se realizaron diversas actuaciones ante la entonces **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en relación con el desarrollo de la convocatoria publicada por Resolución de 26 de diciembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocaron ayudas para la Formación de Profesorado Universitario, de los subprogramas de Formación y de Movilidad incluidos en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-16.

Los datos que generaron tales actuaciones confirmaron el criterio inicial de esta institución respecto a que ni las bases de la convocatoria, ni la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, permitían considerar que las alegaciones formuladas por los participantes que contenían elementos valorativos, y no meros errores materiales, no debían ser valoradas antes de dictar la resolución de la convocatoria.

Se formuló en consecuencia a la citada dirección general un **Recordatorio de Deberes Legales** y una **Recomendación**, con el fin de que en lo sucesivo se cumplieran todos los trámites procedimentales previstos en las bases de las convocatorias antes de dictar las resoluciones definitivas para la concesión de ayudas de Formación del Profesorado Universitario.

En enero de 2016 la mencionada dirección general aceptó expresamente el criterio recomendado por el Defensor del Pueblo y su intención de tenerlo en cuenta en futuras convocatorias, lo que permitió dar por concluidas las actuaciones (15011398).

Exclusión de la ayuda de viaje y los gastos de instalación por incumplimiento de la convocatoria no imputable a la beneficiaria de una estancia en centros extranjeros

La modificación de siete días en la fecha de inicio de la estancia en un centro extranjero para la que se había concedido una ayuda convocada por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, había supuesto para una de las beneficiarias una sanción por

superar el máximo de seis días naturales permitidos en la convocatoria para estancias de tres meses, sanción que implicaba que no se le cubrirían los gastos de viaje y de alojamiento.

Pero esta alteración de la fecha de inicio de la estancia se había producido por un motivo ajeno a la beneficiaria, a quien le fue impuesta la fecha del inicio por la responsable de su estancia y directora adjunta del centro receptor, y además se trataba de una sanción en sí misma desproporcionada, y también dudosamente merecida.

Según la respuesta del ministerio, la queja de la reclamante había servido de base para considerar excesiva la penalización aplicada y por tanto para modificar la redacción de las sucesivas convocatorias, pero se mantenía la sanción por considerar que la superación de los seis días establecidos no se debía a una causa de fuerza mayor, según es esta contemplada en el ámbito jurídico.

A juicio de esta institución, de conformidad con la normativa y la doctrina jurisprudencial aplicable, no correspondía atribuir a la beneficiaria el incumplimiento de la convocatoria, puesto que el hecho que lo motivó fue para ella inevitable, y extraña e independiente de ella la causa que lo produjo. Por tanto se formuló en marzo de 2016 a la **Secretaría de Estado de Universidades** una **Sugerencia** para que se le concediera a la reclamante el importe total de la estancia, incluida la cuantía total de la ayuda de gastos de viaje e instalación que le fue reconocida, a excepción únicamente del importe que corresponda descontar de la cuantía total de la estancia por los siete días no disfrutados.

La Secretaría de Estado de Universidades trasladó diversos argumentos en los que basaba su negativa a poner en práctica la expresada resolución, que a juicio de esta institución no desvirtuaban los términos en los que se formuló.

Al margen de la conclusión de las actuaciones y de comunicar que se reflejaría su resultado en este informe, analizados los errores formales contenidos en las resoluciones remitidas a la interesada con ocasión de la tramitación administrativa de sus reclamaciones, se dirigió también al citado organismo un **Recordatorio de su deber legal**, derivado del artículo 58.2 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a la indicación, en las resoluciones y actos administrativos que se notifiquen a los interesados y que afecten a sus derechos e intereses, de si su contenido es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (15018635).

Aplicación de la exención de precios públicos para iniciar estudios universitarios a los alumnos que obtuvieron Matrícula de Honor en el último curso de los estudios superiores de Formación Profesional

Se comprobó que la exención o bonificación que corresponde aplicar en los precios de la matrícula del primer curso de estudios universitarios a los estudiantes que acceden a la universidad desde Bachillerato o desde Formación Profesional habiendo obtenido la calificación de Matrícula de Honor, no se contemplaba por parte de la **Universidad Rey Juan Carlos de Madrid**, que solo aplica la exención a los alumnos procedentes de Bachillerato.

Lo anterior implicaba un incumplimiento del 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, que establece que el acceso desde cualquiera de los supuestos que prevé se realizará desde el pleno respeto a los derechos fundamentales y a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por tanto, se inició en agosto de 2016 una actuación de oficio ante la universidad citada, en el curso de la cual se dirigió a su rector una **Recomendación** para que se reconociera de forma expresa en la normativa propia de la universidad que regula la matriculación de los estudiantes, la bonificación aplicable a los precios públicos para iniciar estudios universitarios a los alumnos que obtuvieron Matrícula de Honor en el último curso de los estudios superiores de Formación Profesional.

En octubre de 2016 se aceptó por esta universidad la recomendación formulada, y su rector señaló que en su cumplimiento se había propuesto una modificación normativa para que este tipo de exención fuera reconocida de forma expresa en las normas de matrícula y de devolución de precios públicos.

En su cumplimiento, la normativa de precios públicos por servicios académicos en la Universidad Rey Juan Carlos para el curso 2016-17 incluye entre los alumnos beneficiarios de exenciones a «los beneficiarios de matrícula de honor», suprimiendo cualquier referencia acerca de los estudios previos en los que se hubiera obtenido la Matrícula de Honor (16011051).

8 SANIDAD

Consideraciones generales

Durante 2016 las actuaciones vinculadas a la salud se han referido, como es habitual, a la atención especializada (30,83 %), a la atención farmacéutica y los medicamentos (10,53 %), a la salud pública y a la seguridad de los pacientes, ambas por encima del 9 % de las actuaciones con tramitación en el año. A estas, hay que sumarle las relacionadas con la situación de las personas con enfermedad celiaca, la mayor parte de ellas quejas de tramitación agrupada, ya que en este asunto se entremezclan cuestiones sanitarias, sociales y de protección de los consumidores.

Las actuaciones de oficio en este ámbito han sido 42 y se centran en su mayor parte en las materias ya enunciadas. Varias de ellas, como las referidas al desarrollo del sistema de interoperatividad de las recetas entre servicios de salud o sobre el estado de las listas de espera en cirugía plástica reparadora para mujeres sometidas a mastectomías, afectan a varios o a todos los servicios de salud. En la misma situación se encuentran las actuaciones de oficio parcialmente vinculadas con cuestiones sanitarias relativas a la enfermedad celiaca y a la protección social de los enfermos oncológicos, asuntos sobre los que esta institución trabaja en la preparación de sendos estudios monográficos, de cuyos resultados se dará cuenta en el próximo informe.

Los porcentajes globales de admisiones e inadmisiones a trámite se reparten prácticamente por mitades. Resulta especialmente alto el de admisiones, 2 de cada 3 actuaciones en esta materia, referido a atención especializada, en la mayoría de los casos por problemas con listas de espera.

Más del 53 % de las no admisiones lo han sido por no apreciarse indicios de actuación irregular por parte de la Administración. El resto de los motivos de inadmisión se han mantenido en porcentajes más discretos. El segundo de los motivos, con alrededor del 7 % de los expedientes, fue la falta de respuesta a una solicitud de datos adicionales para poder tramitar la queja.

Las admisiones a trámite se siguen en su mayor parte tanto con los órganos del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** como con los **departamentos y consejerías de todas las comunidades autónomas**, en especial con los 18 servicios territoriales de salud. A ellos se suman otros organismos, como la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios,** e incluso autoridades municipales, por cuestiones relacionadas con la salud mental o la salud pública.

En términos generales, el ritmo de respuesta por parte de las administraciones es aceptable, aunque ha ascendido ligeramente, respecto del año precedente, hasta el 33 %, el número de investigaciones en que ha sido necesario formular un primer requerimiento de respuesta tras la petición de información. La emisión de segundos requerimientos es poco frecuente y afecta a alrededor del 8 % de las actuaciones. Los terceros requerimientos en esta materia han sido tres, todos ellos finalmente atendidos antes de concluir el año 2016.

El reseñado volumen de actuaciones ha dado lugar a la emisión de 23 resoluciones, de ellas **18 recomendaciones y 5 sugerencias**. Nuevamente la atención especializada ha concitado el mayor número de resoluciones.

La evaluación realizada sobre la conclusión de los expedientes pone de manifiesto que en casi la mitad de los casos la investigación finalizó apreciando una actuación correcta de la Administración responsable. En un 26,5 % de los expedientes se logró un cambio, total o parcial, en la posición de la Administración. En 13 casos, la mayoría de ellos referidos al copago y financiación públicas de medicamentos, los expedientes se cerraron con diferencia de criterios entre esta institución y los organismos implicados.

Al margen de estos datos cuantitativos, procede dar cuenta aquí de dos actuaciones relacionadas con supuestas irregularidades en los procesos internos de elección de juntas directivas en los colegios profesionales de enfermería de la Comunidad de Madrid y del Principado de Asturias. El **Colegio Oficial de Enfermería de Madrid** solicitó que se suspendiera dicha actuación por estar el asunto sustanciándose en un procedimiento judicial. Con relación al **Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería del Principado de Asturias**, al cierre del ejercicio no se había recibido respuesta (16003602, 16005095 y relacionadas).

También cabe citar un asunto relacionado con la responsabilidad parental. La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** ha manifestado estar realizando estudios para cumplir una **Recomendación** y una **Sugerencia** que se le han formulado al objeto de facilitar una tarjeta sanitaria a cada progenitor de menores de edad que no convivan pero mantengan la patria potestad, para facilitar el acceso normalizado a los servicios y prestaciones durante los períodos en que los menores permanezcan con cada uno de ellos (15015367).

8.1 ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

8.1.1 Inmigrantes sin autorización de residencia

Aun cuando la normativa general sobre las limitaciones a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud de las personas en situación irregular no ha variado, se han detectado cambios en la práctica de varios servicios de salud. Así, la **Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** ha informado de la elaboración de nueva normativa aplicable a personas inmigrantes en situación documental irregular, así como de la impartición de instrucciones orientadas a evitar supuestos de ruptura de la continuidad asistencial, cuestión que en su día motivó la emisión de varias sugerencias (14002717 y 14009799).

También la **Comunidad de Madrid** ha indicado que va a seguir un criterio semejante, a pesar de lo cual la **Consejería de Sanidad** no admitió una **Sugerencia** para que se dejase sin efecto una factura emitida por la atención sanitaria prestada a una de estas personas en el servicio de urgencias del Hospital General de la Defensa Gómez Ulla, en un asunto en que actuó en virtud de un convenio firmado con el Servicio Madrileño de Salud (15006299).

8.1.2 Situación de los españoles no de origen que residen en el extranjero y de sus familiares durante desplazamientos temporales a España

El Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, que desarrolla la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, establece en su artículo 26 que solo tienen derecho a la atención sanitaria en España los españoles de origen y sus familiares que retornen al país o se desplacen temporalmente a España, siempre que no tengan cobertura sanitaria por ningún otro medio. No menciona a los españoles que adquirieren la nacionalidad por opción, carta de naturaleza, o residencia, ni a sus familiares.

Esta institución considera que las diferentes vías de acceso, pérdida y recuperación a la nacionalidad española no justifican que pueda darse un trato diferenciado o limitarse el ejercicio de los derechos inherentes a tal condición. Por tal motivo, se **recomendó** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** la modificación del citado precepto, al entender que la distinción entre nacionales para el reconocimiento del derecho a la sanidad en España en estos supuestos es contraria a las normas que regulan la protección a la salud, no atiende al principio de universalidad del Sistema Nacional de Salud, carece de justificación objetiva y vulnera el principio de igualdad ante la ley.

La citada Secretaría de Estado ha señalado que la asistencia sanitaria de los españoles en el extranjero se rige por los convenios internacionales que incluyan este derecho y, en su defecto, en las normas internas ya citadas, cuya modificación se pretende, así como que la distinción entre españoles de origen, además de que carezcan de asistencia por cualquier otra vía, la hace la propia norma legal. Coincidiendo con el criterio ya expresado por el **Instituto Nacional de la Seguridad Social,** ponía de manifiesto que si el legislador hubiera querido ampliar los supuestos de cobertura sanitaria a los españoles no de origen, lo hubiera previsto expresamente. A su juicio, no cabe apreciar discriminación por este hecho.

El Defensor del Pueblo no comparte los razonamientos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por lo que al cierre de este informe el asunto permanece en estudio para determinar las siguientes actuaciones (16007454).

8.2 AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

Se concluyeron las actuaciones reseñadas en el anterior informe, relativas a la armonización de la formación del personal sanitario con respecto a la dignidad e intimidad de los pacientes, una vez que el Pleno de la **Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud** aprobó el «Protocolo mediante el que se determinan pautas básicas destinadas a asegurar y proteger el derecho a la intimidad del paciente por los alumnos y residentes en ciencias de la salud». Se prevé la aplicación del contenido de dicho documento en los centros sanitarios de Sistema Nacional de Salud (SNS), en los centros y entidades privadas de carácter sanitario que, mediante concierto o bajo cualquier fórmula de gestión indirecta colaboren con el SNS en la asistencia, la docencia o la investigación, así como en aquellas entidades sanitarias privadas acreditadas para la formación en Ciencias de la Salud (12035023 y 14004157).

8.3 ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

No se han registrado avances sustanciales respecto de la inclusión de las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama en la cartera básica del SNS. Se ha señalado a la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la necesidad de agilizar la evaluación de dicho asunto, a fin de garantizar una atención basada en las mejores prácticas, en la evidencia científica disponible y la equidad en el acceso a los recursos en la sanidad pública (13032025, 14018131, 15004484 y 16014334).

También continúa en seguimiento la actuación abierta sobre las limitaciones al tratamiento hormonal de la disforia de género en menores de edad en la sanidad pública,

que en 2016 ha seguido pendiente de la decisión de la **Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación del SNS** (15005618 y 15007900).

En este ejercicio, se iniciaron actuaciones con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** a fin de conocer las previsiones para el establecimiento de un registro nacional de donantes de gametos para inseminación artificial. Según la información oficial recibida, se está trabajando en el desarrollo de una plataforma informática de gestión centralizada que albergará el Registro Nacional de Donantes y Donaciones, por lo que la actuación permanece abierta (16002537).

Con relación a la adopción de acuerdos respecto al tratamiento de las personas con epilepsia refractaria, es objeto de supervisión por parte de esta institución el cumplimiento de las recomendaciones recogidas en la «Estrategia de Abordaje a la Cronicidad», aprobada por el **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud**. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** reconoce el derecho de acceso de los usuarios a la cartera de servicios comunes en condiciones de igualdad y, con carácter general, la necesidad de remitir a aquellos pacientes que precisen técnicas que no pueden serles ofrecidas por los servicios de salud a centros idóneos. Con ese fin se han establecido servicios o unidades de referencia en seis hospitales y en dos complejos hospitalarios, ubicados en Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y País Vasco (15014255).

8.4 LISTAS DE ESPERA

Las listas de espera constituyen el principal motivo de queja de los ciudadanos y dan ocasión a la formulación de un relevante número de resoluciones.

Con relación a las demoras en la atención de procedimientos quirúrgicos y pruebas diagnósticas a internos del Centro Penitenciario Ocaña II (Toledo), asunto aludido desde el informe de 2013, se puso en práctica la **Recomendación** efectuada sobre reducción de la demora en las listas de espera para la realización de procedimientos quirúrgicos programados en los servicios de cirugía que afectaban a la población reclusa. Sin embargo, durante 2016 se han concluido las actuaciones sin que el **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** haya formalizado un acuerdo con el **Ministerio del Interior** para facilitar al servicio médico del referido centro penitenciario el acceso a sus aplicaciones («Mambrino» y «Turriano») y, con ello, a los resultados de pruebas diagnósticas efectuadas a los internos (13023095).

Por lo que se refiere al período de espera para la aplicación de la técnica de la fecundación in vitro (FIV) se han realizado dos actuaciones de interés. Así, en la Unidad de Reproducción Asistida del Hospital Virgen del Rocío de Sevilla, se constató la existencia de un plazo de espera superior a 19 meses en el caso de la persona que

presentó una queja. En su respuesta, el **Servicio Andaluz de Salud**, señaló que estaba previsto citar a la interesada de forma inminente y participó las medidas adoptadas para aumentar la capacidad de dicha unidad en 300 ciclos al año, por lo que se concluyeron las actuaciones (16005006).

Parecida situación, con períodos de espera de hasta 28 meses, se producía en el Hospital Universitario Virgen de la Arrixaca de Murcia. La **Consejería de Sanidad de la Región de Murcia** comunicó que se ampliarían las instalaciones, una vez finalizadas las obras del nuevo pabellón materno-infantil, e informó de la realización de labores previas para ajustar a la demanda los recursos humanos y materiales de la Unidad de Reproducción Asistida, para lo que preveía disponer de los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas antes de finalizar 2016 (15010621).

8.4.1 Listas de espera quirúrgicas

Como viene siendo habitual, la apreciación de situaciones de demora estructural en las listas de espera de diferentes servicios de cirugía ha llevado a la formulación de recomendaciones que se han complementado con sugerencias cuando las intervenciones que precisaban las personas directamente interesadas en las quejas no se habían producido aún. Se ofrecen a continuación diversos ejemplos de tales actuaciones:

- **Recomendación y Sugerencia** por el excesivo tiempo de espera para la realización de una mamoplastia en el Hospital Clínico Universitario de Zaragoza. La interesada llevaba aguardando dos años y medio en el momento de presentar la queja (16011390).
- **Recomendación y Sugerencia** por la tardanza en la realización de procedimientos quirúrgicos calificados como urgentes por el Servicio de Cirugía General del Hospital Universitario de Canarias. En el caso analizado, en que se requería el cierre de una ileostomía tras un tratamiento de quimioterapia, la demora era superior al año y había siete pacientes más con demoras superiores. La **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias** asumió las resoluciones e informó de la implantación de un sistema de priorización que contempla criterios clínicos y aspectos psicosociales que puedan determinar la calidad de vida de las personas afectadas y de sus familias (16000766).
- Respecto de la **Recomendación** formulada en 2015, al detectarse demoras superiores a 30 meses en el Servicio de Cirugía General y Digestiva del Complejo Hospitalario de Albacete, se han concluido las actuaciones una vez que se implantaron medidas como la prolongación de la actividad en jornada de

mañana, la contratación de personal y el establecimiento de acuerdos de colaboración con otros hospitales (15005651).

- También en 2015 se formularon dos **Recomendaciones** para corregir demora existente en los Servicios de Cirugía y de Traumatología del Hospital Virgen de la Salud de Toledo. En 2016 el **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** ha informado de la reestructuración del Servicio de Cirugía General, que permite realizar intervenciones en otros tres centros del Complejo Hospitalario de Toledo, así como de la continuación de las obras del nuevo hospital de dicha ciudad, que previsiblemente permitirá ampliar el número de camas y de quirófanos (15007962 y 15011208).
- Con relación al mismo centro se formuló una **Recomendación** por la demora apreciada en una intervención de microdrenaje a un niño a consecuencia del alto índice de ocupación de los quirófanos. La Administración sanitaria castellanomanchega ha informado de que la nueva contratación de profesionales ha permitido acortar los tiempos de espera de la lista de espera quirúrgica (16005834).
- También han concluido las actuaciones iniciadas en su momento por la falta de reprogramación ágil de intervenciones suspendidas en los hospitales universitarios de Albacete y Guadalajara, que dieron lugar en 2015 a la formulación de sendas **Sugerencias**. Por el mismo problema, se ha formulado en 2016, una **Recomendación** relativa a los criterios de reprogramación aplicados para estos casos por el Hospital Universitario General de Ciudad Real. Dicha recomendación permanece en seguimiento para determinar el alcance de la aceptación comprometida (15009926, 15010488 y 16009494).
- En lo que concierne a las demoras detectadas en el Servicio de Traumatología del Hospital Son Espases de Palma de Mallorca, que motivaron la emisión de una **Recomendación**, en 2016 finalizó la tramitación del expediente, dada la aplicación de medidas para lograr una reducción sustancial de las mismas (14020240).

8.4.2 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía

Se iniciaron actuaciones de oficio con todos los servicios territoriales de salud al constatarse demoras en la realización del procedimiento quirúrgico de implante de prótesis de mama y reconstrucción de seno a mujeres que han sufrido una mastectomía tras un cáncer de mama. Las respuestas hasta el momento recibidas, todas ellas en fase de seguimiento, pueden resumirse del siguiente modo:

- El **Servicio Andaluz de Salud** indicó ser consciente del problema y trabajar en la aprobación de un proyecto de norma de garantía de plazos de respuesta quirúrgica que incluya todos los tipos de procedimientos de reconstrucción diferida (16008060).
- El **Servicio Cántabro de Salud** ha informado de que la tramitación legislativa precisa para la inclusión del mencionado procedimiento quirúrgico entre los que cuentan con plazos de garantía podría efectuarse en 2017, al tiempo que señalaba que prepara de forma paralela programas especiales para la reducción de estas listas de espera (16008066).
- El **Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón**, la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias** y la **Secretaría Autonómica de Salud Pública y del Sistema Sanitario Público de la Generalitat Valenciana** han comunicado su disposición a modificar las respectivas normativas de garantía para contemplar estas técnicas (16008061, 16008065 y 16008081).
- Se han formulado **Recomendaciones** a las **consejerías competentes en esta materia de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Galicia** para que promuevan actuaciones para incluir estos procedimientos entre los que tienen garantizado un período máximo de acceso a la prestación sanitaria en la correspondiente normativa de garantía de plazos de respuesta quirúrgica, así como la adopción de medidas para reducir la demora existente (16008067, 16008068, 16008070 y 16008072).

8.4.3 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas

Se ofrecen a continuación una referencia a las actuaciones más significativas en este ámbito:

- Ante la dificultad detectada en el Hospital Costa del Sol de Marbella (Málaga) por las limitaciones de los aparatos para efectuar resonancias magnéticas, vinculadas al peso máximo de los usuarios, el **Servicio Andaluz de Salud** ha recordado a los facultativos la necesidad de comprobar todos los requisitos previos para solicitar pruebas diagnósticas y, en caso de duda, consultar con los radiólogos. Dicho servicio informó también de la incorporación de nuevos aparatos que permiten ampliar el rango de uso hasta los 150 kg (16009637).
- Al apreciarse una demora de más de un año para la realización de tomografías (TAC), en el Servicio de Radiología del Hospital de Lanzarote (Las Palmas), se remitió a la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias** una **Recomendación** para la reducción de la lista de espera. También se emitió una

Sugerencia para que se realizara con la mayor prontitud la prueba a la interesada, que condiciona la posterior elaboración de un informe clínico por parte de los especialistas. La Administración sanitaria canaria informó de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las resoluciones, en especial la elaboración de un plan especial para la disminución de la lista de espera (16001358).

- Se permanece a la espera de respuesta de la **Recomendación** y **Sugerencia** formuladas al **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** por la demora de más de seis meses en llevar a cabo un procedimiento en el Complejo Universitario de Albacete, desde que los especialistas médicos de su Unidad del Dolor solicitasen la inclusión en la correspondiente lista (16008226).
- Se constataron demoras en el Hospital Universitario de Guadalajara a raíz de una queja planteada por un tiempo de espera superior a siete meses para efectuar una resonancia magnética. La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** informó de las dificultades para cubrir las plazas de radiólogos, por lo que se han desarrollado medidas que han llevado consigo la reducción del tiempo medio de espera a 18 días (15014010).
- En el Servicio de Radiología del Complejo Hospitalario Universitario de Toledo se constataron demoras estructurales de 15 meses. La **Dirección General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** aceptó la **Recomendación** formulada y comunicó que para normalizar la lista de espera había derivado ciertas exploraciones a otros centros (16005834).
- Tras cuestionar la suspensión y modificación, en tres ocasiones, de una prueba diagnóstica programada en el Servicio de Ginecología del Hospital del Henares (Coslada), por causas imputables a la organización de los servicios sanitarios, la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** ha informado de las actuaciones para adecuar la oferta asistencial de dicho servicio a las demandas de la población incluida en su área de influencia (16008729).

8.5 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Durante 2016, la recepción de quejas en atención primaria no ha sido especialmente significativa en términos cuantitativos. A efectos ilustrativos pueden reseñarse dos actuaciones: la seguida respecto de la suspensión del control de la presión arterial al haberse averiado el único monitor autónomo para tal fin existente en el Centro de Salud Casco Vello de Vigo (Pontevedra), a consecuencia del cual se ha establecido un sistema para el traslado temporal de aparatos desde otros centros. Y la que afectaba a la

población pediátrica adscrita al Centro de Salud La Plata de Torrejón de Ardoz, que al haberse visto incrementada no recibía los tiempos mínimos de atención previstos. El **Servicio Madrileño de Salud** reforzó la plantilla para hacer frente al incremento de la demanda asistencial (15013121, 15014589 y 15015260).

8.6 ACTUACIONES SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Con relación a la prestación de cuidados paliativos, esta institución está pendiente de la remisión de información de la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** relativa a las conclusiones y medidas de mejora que se deriven de la evaluación de la «Estrategia en Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud». El Defensor del Pueblo considera que tal evaluación debe permitir la revisión de las necesidades globales para dicha estrategia y la adecuación de los dispositivos a las necesidades buscando una mayor homogeneidad en la dotación de estos recursos y la equidad en el conjunto del SNS (14022401).

La **Dirección General del Servicio de Salud de las Illes Balears** comunicó la previsión de dotar plazas de especialistas en alergología al apreciarse la inexistencia de tal servicio en los centros sanitarios de dicha comunidad. La Administración se comprometió también a derivar entre tanto a los pacientes al Hospital La Fe, de Valencia, en los casos que así lo requieran. Se ha solicitado información complementaria para conocer cuándo se producirá la efectiva cobertura de las plazas (15008148 y 16005778).

Se concluyeron las actuaciones con la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** una vez que quedó establecido que los procedimientos diagnósticos o terapéuticos de la misma especialidad deberían ser, cuando la organización de los servicios lo permita, realizados por el mismo médico que hubiese sido asignado o elegido por el paciente (16002688).

Tres actuaciones inciden sobre la atención de población de una comunidad autónoma por los servicios sanitarios de otra limítrofe: la relativa a la atención en el Hospital de Calahorra (La Rioja) a la población residente en el municipio navarro de San Adrián, por estar más próximo a esta localidad que el de Estella (Navarra), que afecta a la falta de atención en los centros hospitalarios de **Osakidetza** (Servicio de Salud del País Vasco); a los ciudadanos de la Zona Básica de Salud del Valle de Losa, que ahora deben acudir a Burgos; y la interrupción de la asistencia a la población residente en el norte de la provincia de Toledo por parte de los centros hospitalarios de la Comunidad de Madrid. En los tres casos las actuaciones han seguido abiertas en 2016 ya que no se han alcanzado los oportunos acuerdos para facilitar la asistencia de la manera más accesible para los ciudadanos (12011174, 15012038 y 15013473).

El cierre del Punto de Atención Continuada (PAC) del Centro de Salud Sagasta supuso un incremento considerable del número de pacientes en el servicio de urgencias del Hospital Provincial de Zaragoza. Por ello, se inició una actuación de oficio con el **Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón**, que dio cuenta de los datos del sistema de información de urgencias y comunicó la reapertura del mencionado PAC (16001758).

8.7 RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO CONJUNTO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO SOBRE URGENCIAS HOSPITALARIAS

Como resultado del estudio *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes,* presentado en 2015, esta institución había formulado las **Recomendaciones** al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y a las ocho comunidades autónomas que no tienen establecida una figura homóloga a la del Defensor del Pueblo en su organización institucional.** Se ofrece a continuación un resumen de las respuestas recibidas:

- El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** a quien se formularon nueve recomendaciones, acepta la referente a la interoperatividad de la historia clínica entre los servicios territoriales de salud. También asume el diseño de sistemas que proporcionen mayor autonomía a los pacientes en la disposición de sus antecedentes clínicos básicos y que faciliten el acceso por los profesionales de urgencias a las instrucciones previas de los pacientes. No se aprecia interés en establecer un sistema común de acreditación de la calidad y homologación de los servicios hospitalarios de urgencias. Se está pendiente de avances en la regulación de la seguridad de los pacientes de los servicios de urgencias y en la creación de un sistema nacional de notificación y registro de efectos adversos, así como en la acreditación de la calidad y homologación de los servicios hospitalarios de urgencias. No ha sido aceptada la recomendación sobre la aprobación de las especialidades médica y de enfermería de urgencias y emergencias (15000962).
- El **INGESA**, al que al igual que a los servicios autonómicos de salud que figuran a continuación se le formularon 12 recomendaciones, informó de la situación en los servicios de urgencias de los hospitales de Ceuta y Melilla. Concluye que dichos centros cumplen con las recomendaciones referidas al respeto a la dignidad de los pacientes, al papel de los Médicos Internos Residentes (MIR), que se facilita la presentación de documentos de instrucciones previas y su remisión al Registro Nacional y se procura dar una respuesta ajustada a cada

reclamación evitando las respuestas predefinidas. El mencionado instituto ha informado, además, de la toma en consideración del contenido de las recomendaciones para su inclusión en un plan estratégico de atención a las urgencias, especialmente las relativas a la elaboración de una estrategia en materia de seguridad de los pacientes, a agilizar su salida de los servicios de urgencias una vez finalizada la atención, a la adopción de medidas para reconducir la atención de pacientes con enfermedades crónicas, a la supresión de las prácticas administrativas con efecto disuasorio, a facilitar el acompañamiento de pacientes en situación de fragilidad, a actualizar los protocolos en los servicios de urgencias y al sometimiento de estos a procesos de acreditación de calidad (15000963).

- Esta institución se encuentra pendiente de recibir información de la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** sobre la inclusión efectiva de las recomendaciones formuladas en el plan de urgencias y emergencias en proceso de diseño para determinar su grado de aceptación. La digitalización de las historias clínicas, la estratificación de la población para determinar perfiles de pacientes crónicos complejos y optimizar su atención, así como la previsión de instaurar un sistema de triaje informatizado y común para los servicios de urgencias hospitalarios, se encuentran en fase inicial de desarrollo (15000964).
- Según la información oficial recibida de la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** la implantación del «Plan Dignifica» en los servicios de urgencias hospitalarias de la región ha supuesto una mejora en la gestión de los tiempos de respuesta y en la atención a los pacientes. También se alude a que se ha regulado la supervisión de los MIR. De igual modo se han actualizado las aplicaciones informáticas que recogen efectos adversos y datos sobre las últimas voluntades que son puestos a disposición de los profesionales. Asimismo, se prevé iniciar un proceso de acreditación de los mencionados servicios y la creación de un grupo de pacientes a fin de implantar propuestas para mejorar la asistencia (15000965).
- La **Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia** comunica sus previsiones de elaborar protocolos para mejorar la disponibilidad de los recursos, desarrollar aplicaciones informáticas para el manejo de las historias clínicas y promover un estudio sobre las necesidades de atención por dispositivos multidisciplinares de los pacientes con enfermedades crónicas. En el Área de Urgencias se emplea un sistema de notificación y aprendizaje para la seguridad del paciente. Se señala también que los extranjeros residentes en situación documental irregular y con recursos insuficientes pueden solicitar su

- La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** ha informado de diversas medidas que se hallan en línea con las recomendaciones formuladas por esta institución. Así, se alude al contenido del «Plan de Ordenación de los Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud», y de la «Estrategia de Seguridad del Paciente», que contiene referencias a las prácticas a desarrollar en los servicios hospitalarios de urgencia. La mencionada Administración ha dictado instrucciones con el fin de facilitar el acompañamiento de los pacientes por familiares o allegados en los servicios de urgencias, ha realizado actuaciones para facilitar información a los usuarios de forma periódica y ha adoptado medidas orientadas a evitar la estancia de los pacientes ya diagnosticados en estos servicios. También ha elaborado el «Plan Estratégico al Paciente Crónico», que define el circuito de estos pacientes durante su estancia en centros hospitalarios (15000967).
- El **Servicio Riojano de Salud** ha dado parte de la implantación efectiva de la historia clínica electrónica en todos los niveles asistenciales y la viabilidad de su integración en el Sistema Nacional de Salud. Dicha Administración manifiesta que no emite documentos de pago de la atención prestada en urgencias a inmigrantes en situación documental irregular, permite el acompañamiento a los pacientes en situación vulnerable en consultas y en puesto de atención, y señala que ha implantado un sistema de conciliación de la medicación en el ingreso y al alta como estrategia de seguridad del paciente. Se contempla igualmente la agilización del traslado de los pacientes a partir de la hospitalización en domicilio y se prevé la inclusión de medidas como la realización de encuestas de satisfacción y el establecimiento de una formación específica para profesionales de urgencias (15000968).
- Con relación a las medidas para paliar la saturación de los servicios, la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria** ha comunicado la existencia de consultas de atención rápida para casos menores, así como de una unidad de cuidados intermedios planteada como alternativa a la hospitalización convencional. Los profesionales de dichos servicios han recibido formación en temas de seguridad, entre los que se incluyen la recogida y análisis de eventos adversos con repercusión clínica. También ha señalado los proyectos pendientes de desarrollo, como la clasificación de los pacientes en función de su

morbilidad, con especial utilidad en el caso de pacientes con patología crónica. Está por resolverse la acreditación efectiva de los servicios de urgencias de varios hospitales de esa comunidad (15000969).

- La **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias** ha informado de los procesos de desarrollo relativos a una nueva estructura de las urgencias extrahospitalarias, a la evaluación de la situación de los pacientes con enfermedades crónicas, a las estrategias en materia de seguridad de los pacientes de urgencias, a los procesos de acreditación de los servicios y evaluación de la calidad y a los aspectos que permitirán disminuir el tiempo de permanencia de los pacientes en estos servicios (15000970).
- La **Consejería de Salud del Gobierno de las Illes Balears** ha remitido el proyecto de atención a los pacientes crónicos y ha manifestado su propósito de evitar el acceso reiterado en las urgencias hospitalarias de dichos pacientes a través de la aplicación de protocolos de derivación directa a los hospitales. Las líneas de actuación relativas a la seguridad del paciente recogen un sistema de identificación, la implantación de un sistema de notificación de incidentes críticos, un plan de seguridad del medicamento y otro sobre formación de seguridad clínica (15000971).

El seguimiento de la efectividad de las medidas previstas por las Administraciones con relación a las recomendaciones formuladas deberá prolongarse en el tiempo, ya que muchas de estas medidas requieren de modificaciones normativas y organizativas, así como de un imprescindible rodaje, por lo que esta institución continuará sus tareas de supervisión.

8.8 SEGURIDAD DE LOS PACIENTES

Tras el fallecimiento de una niña que fue atendida en el servicio de urgencias de Teruel, provincia en la que se encontraba desplazada, y trasladada al Hospital Miguel Servet de Zaragoza, tras dilatarse la espera de la aceptación del traslado por parte del Hospital La Fe de Valencia, se formuló una **Recomendación** a la **Subsecretaría de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana** para que se mejorara la coordinación y la respuesta entre el Hospital La Fe de Valencia y otros hospitales del Sistema Nacional de Salud en la derivación de pacientes. Esta institución está a la espera de que se especifiquen las medidas implantadas para la puesta en práctica de la recomendación, que ha sido aceptada (16000351).

La situación médica de un paciente requería periódicamente el cambio de una sonda vesical. Ello motivó repetidos desplazamientos al servicio de urgencias del Hospital General de Segovia, por no ser asumido dicho cambio por el personal de

enfermería del centro de salud de un municipio de esa provincia, pese a que la indicación médica era que la derivación a urgencias solo procedería en circunstancias excepcionales dado el cuidado especial que se requiere para evitar infecciones en la vía urinaria. La tramitación del expediente ha concluido una vez que se ha comunicado por la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** que se ha establecido una cita semanal con el Servicio de Urología del Complejo Asistencial de Segovia para realizar este cambio (16009323).

Se concluyeron igualmente las actuaciones realizadas con la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios** una vez que se tuvo constancia de la previsión de revisar y mejorar la sección de instrucciones de uso en el dispositivo «Essure», método anticonceptivo permanente que generó efectos adversos en algunas usuarias. Según la información recibida, las comprobaciones efectuadas indican que el número de casos problemáticos es muy limitado y no supera el de otros métodos de anticoncepción. También se ha informado de que se está considerando incluir a un grupo de pacientes en los estudios de seguimiento que va a realizar la empresa distribuidora (16013095).

8.9 SALUD PÚBLICA

Los cambios en el calendario oficial de vacunación infantil son frecuentemente objeto de controversias puestas de manifiesto en las quejas recibidas. Las decisiones de actualización adoptadas por la práctica totalidad de los servicios de salud autonómicos en los últimos dos ejercicios han venido a plasmar el consenso a este respecto en el seno del **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud,** así como la reivindicación de una parte de la comunidad científica, en cuanto a la conveniencia de incorporar, por ejemplo, la vacunación frente al neumococo en la primera infancia o de vacunar sistemáticamente contra la varicela a los cuatro años (frente al anterior criterio que abogaba por la autoinmunización y vacunación, en su caso, a los 12 años).

La incorporación de la vacuna frente al neumococo se ha producido, según cada comunidad autónoma, entre enero de 2015 y diciembre de 2016, siguiendo el acuerdo alcanzado en el referido Consejo Interterritorial, aunque cada Administración ha adoptado su propio criterio de aplicación temporal, de modo que se acordaba la vacunación a los niños nacidos a partir de una fecha. El hecho de que esta concreta vacuna se encontrara ya autorizada y ampliamente comercializada desde hace años y fuera recomendada con habitualidad por los pediatras, hacía que muchos niños de entre 0 y 18 meses se encontraran en proceso de vacunación, en tres dosis, al momento de aprobarse la medida de incorporación al calendario oficial. La restricción temporal acordada por cada Administración daba lugar a que niños en idénticas circunstancias se

vieran excluidos, por razón de edad, de la financiación con cargo al Sistema Nacional de Salud de las vacunas que precisaban. Durante 2016 esta situación ha sido planteada en las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha.

En su respuesta la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** dio cuenta que había examinado la posibilidad de extender la vacunación frente a la enfermedad neumocócica invasora a niños nacidos antes del 1 de enero de 2016 para completar las pautas de vacunación ya iniciadas por estos. No obstante, atendiendo a la incidencia de la enfermedad en menores de cinco años, a las tasas de ingresos hospitalarios por 1.000 habitantes en el mismo grupo de edad, así como a la cobertura de vacunación en años anteriores, al precio de la vacuna y a la disponibilidad presupuestaria, se entendió que no se justificaba la adopción de la citada medida. Se está a la espera de conocer la información de la Administración andaluza sobre esta misma cuestión (16002158 y 16014560).

Otro grupo de quejas recibidas en 2016 expresaban preocupación por la suspensión acordada con relación a la Administración de la dosis de recuerdo de la vacuna frente a la tos ferina en niños de seis años. En estos casos, la institución ha aportado a los interesados la información disponible, que apunta a un problema de alcance global en la producción y distribución de unidades de esta vacuna, asociado también a un cambio en la recomendación de vacunación, por el que se administra la vacuna en mujeres embarazadas, precisamente para prevenir la aparición de casos graves de esta enfermedad en las primeras semanas de vida del niño. La demora en la Administración de dosis de recuerdo a los seis años fue consensuada en la **Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud**, en línea con la posición del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, a quien la Comisión Europea consultó la cuestión, para priorizar la vacunación inicial (2, 4 y 6 meses de edad) y el recuerdo a los 18 meses, teniendo en cuenta la menor gravedad de la enfermedad en la edad escolar (16002012, 16002411 y 16012894).

A raíz del conocimiento de diversos estudios e informes que alertan sobre un incremento en la incidencia de contagio por VIH**,** especialmente entre hombres jóvenes, se solicitó información sobre el desarrollo de las medidas contenidas en el «Plan Estratégico de Prevención y Control de la Infección por el VIH y otras infecciones de transmisión sexual 2013-16». Desde la **Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación** se indicaron las medidas puestas en marcha para trabajar en prevención y las campañas de sensibilización social iniciadas con tal propósito. También se aludió a la existencia de programas centrados en los nuevos perfiles y los nuevos entornos sociales detectados en el citado plan estratégico, cuyo desarrollo está siendo objeto de seguimiento por parte de esta institución (15018572).

8.10 SALUD MENTAL

Si en el transcurso de las visitas de supervisión realizadas a centros o unidades en las que se atiende a personas con enfermedad mental surgen dudas sobre determinados aspectos de la atención prestada, se inician actuaciones de verificación. Tal fue el caso de las actuaciones de oficio acordadas para solicitar información a la **Fiscalía General del Estado** sobre las condiciones en que se ejerce la tutela de varios internos en el Centro San Juan de Dios de Ciempozuelos (Madrid). Al cierre de este informe se está a la espera de respuesta (15013113, 16006791 y relacionadas).

Similar proceder se sigue cuando algún indicio de desatención es apreciado por las quejas que presentan los propios afectados o un familiar o allegado. Cabe referir el caso de un matrimonio de edad avanzada, que ponía de manifiesto una situación de violencia por la convivencia con dos de sus hijos que padecían trastornos mentales y se comportaban de forma agresiva. Afirmaban haberse dirigido ya a distintas instancias sin obtener ninguna respuesta efectiva y creían que debía ser revisada judicialmente la capacidad de sus hijos. Trasladados los hechos al **ministerio fiscal**, el informe recibido señalaba que uno de los hijos había mejorado su actitud por lo que no parecía por el momento necesario impulsar una medida de modificación de la capacidad. Con relación al otro hijo, la Fiscalía sí entendía necesario instar la intervención judicial para proceder al nombramiento de un tutor (15008958).

En 2016, se visitaron las unidades psiquiátricas de los Hospitales de Puerto Real (Cádiz) y Virgen de la Montaña en Cáceres, en actuación conjunta con la unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). La supervisión de los protocolos de ingreso no voluntario, de las prácticas establecidas de vigilancia o contención para la seguridad de los pacientes y de las condiciones generales de funcionamiento y organización dieron lugar a la elaboración de unas conclusiones que se detallarán en el informe del MNP. El Defensor del Pueblo reclama desde hace tiempo, en línea con la doctrina constitucional y el consenso científico, la necesidad de abordar una regulación integral y con el suficiente rango legal de los procedimientos para la adopción de medidas coercitivas sobre los pacientes de salud mental y otras situaciones de pérdida de la capacidad volitiva, que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales de los afectados sin merma de la calidad asistencial que reciben (16009391, 16012883).

8.11 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS

Como se apuntaba en el anterior informe anual, se ha seguido con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** con las **Administraciones sanitarias autonómicas**, y con el **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)** los procesos

de implantación de la receta electrónica y de desarrollo de la interoperabilidad para su uso en todo el Sistema Nacional de Salud. Según la información recibida de estas administraciones, la receta electrónica ya está prácticamente operativa en todos los lugares, al menos, en el nivel de atención primaria. En cuanto a la interoperabilidad, los datos facilitados a esta institución señalan que las comunidades de Canarias, Extremadura y Navarra ya emitían y recibían recetas interoperables en el mes de septiembre y era previsible que se sumaran a este grupo las comunidades de Castilla-La Mancha y Galicia. Otro grupo más amplio de comunidades, Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cataluña, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, La Rioja y la Región de Murcia, así como el INGESA, habían iniciado la fase de pruebas o habían aportado ya el calendario de estas. Se encontraban más rezagadas en el despliegue del sistema de interoperabilidad las comunidades autónomas de las Illes Balears, Cantabria y el País Vasco. En caso de cumplirse las previsiones del ministerio y de la mayor parte de las consejerías, el proceso debería estar prácticamente completado en 2017 (15009940 y relacionadas).

8.11.1 Copago farmacéutico

Las quejas en materia de copago farmacéutico recibidas en 2016 continúan centrándose en las disfunciones que ya han sido objeto de estudio y recomendaciones por parte del Defensor del Pueblo, según se recoge en los últimos informes anuales. A pesar de que la normativa vincula la capacidad económica de los usuarios y su nivel de aportación en la prestación farmacéutica ambulatoria, la regulación actual no garantiza que determinados grupos de personas sin ingresos o con rentas muy bajas puedan acceder a los medicamentos que precisan.

Algunas de las quejas recibidas ilustran este problema. Así, una ciudadana solicitaba ayuda ante la imposibilidad de asumir el pago del 40 % del precio de los medicamentos que necesitaba su madre con la que ahora convivía, de 78 años de edad, sin pensión ni ingresos propios y con diversas enfermedades crónicas. En otros casos, son personas con un grado de discapacidad superior al 65 %, o sus familiares, quienes expresan su incomprensión ante el no reconocimiento de la exención en el copago farmacéutico y que acuden a esta institución tras intentar obtener alguna ayuda de la Administración o de diversas instancias no gubernamentales. Las Administraciones sanitarias suelen ceñir su respuesta a la regulación estatal y remitirse a la asignación del tipo de aportación farmacéutica que realiza el Instituto Nacional de la Seguridad Social (16002322, 16010730 y 16010920).

Un caso singular planteaba la situación de un hombre con un trastorno mental, divorciado y que tenía que hacer frente al pago de alimentos para sus hijos. En su queja

señalaba que disponía únicamente de unos 280 euros líquidos mensuales y no iba a afrontar el pago de los medicamentos prescritos, asumiendo que ello suponía un riesgo para su salud y la seguridad de terceras personas. Iniciada actuación con la **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias,** se afirmaba que la pauta de los profesionales en estos casos es remitir al usuario a una entidad social privada sin ánimo de lucro, por si esta le podía facilitar alguna ayuda para la adquisición de los medicamentos. La actuación sigue abierta, dado que parece necesario disponer de un protocolo para atender con medios públicos situaciones de alto riesgo como la descrita (16002108).

En el año 2016 ha concluido la actuación seguida para determinar la competencia administrativa acerca de la asignación de las modalidades de copago farmacéutico y la resolución de las reclamaciones de los pacientes a este respecto. El **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** remitió el informe que había solicitado a la Abogacía General del Estado, en atención a la recomendación y actuación planteada por el Defensor del Pueblo. Dicho informe, dice que «la insuficiente redacción de dicha norma, [...] no se alcanza a comprender qué dificultad plantea la formulación de una regla clara a fin de determinar la titularidad de la competencia para fijar, como acto jurídico, el porcentaje de aportación a la prestación farmacéutica».[1]

La argumentación del informe asume que el acto de comunicación del nivel de copago que realizan las entidades gestoras de Seguridad Social a las Administraciones sanitarias es meramente un acto material de ejecución y niega el carácter de norma básica al artículo 103 que sí se predica del artículo 102. El informe concluye que, siendo la determinación del nivel de copago farmacéutico una competencia de la Administración sanitaria correspondiente, cabría plantearse alguna fórmula de cooperación efectiva entre esas administraciones y la Seguridad Social, para ofrecer una mejor respuesta a los ciudadanos resolviendo sus solicitudes y reclamaciones en materia de copago farmacéutico. No obstante, considera que tal fórmula no puede ser una encomienda de gestión, pues en la redacción del artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (anterior artículo 15 de la Ley 30/1992), queda excluida la delegación entre administraciones de los actos jurídicos determinantes de la competencia.

El resultado de este estado de cosas es el de la ausencia de garantías jurídicas para los ciudadanos sobre quién es el responsable de determinar el porcentaje de copago que les corresponde y ante quién pueden reclamar. Además, cabe constatar una falta de coordinación entre las distintas administraciones implicadas. Como consecuencia de ello y del examen realizado por esta institución desde 2012 en esta materia se

[1] Las referencias a los artículos de la Ley del Medicamento han de entenderse realizadas a los artículos 102 y 103 en el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio.

pueden ofrecer algunas conclusiones que acaso ayuden a la labor del legislador si asumiera abordar este tema.

- La cuestión tiene una directa vinculación con el desarrollo del derecho a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución española), por lo que la consideración de las circunstancias personales y económicas determinantes de la participación económica de los usuarios debería ser más completa y equilibrada.
- La regulación del artículo 102 (antiguo 94 bis) de la Ley del Medicamento no predetermina de forma absoluta la modalidad de copago farmacéutico de cada usuario del Sistema Nacional de Salud. El artículo 102.8, pese a establecer una lista tasada de supuestos de exención, contiene algún concepto jurídico indeterminado (rentas de integración social) y alguna redacción ambigua (desempleados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo «en tanto subsista su situación»).
- La redacción del artículo 103.3, prevé que la determinación del nivel de aportación del usuario se ha producido antes de comunicarse a las Administraciones sanitarias, con las bases de datos de Seguridad Social, la información transmitida por la Agencia Tributaria y la aportada, en su caso, por otras administraciones competentes. Esta es la interpretación seguida y consentida por las Administraciones sanitarias autonómicas.
- El reparto de competencias en los ámbitos de Seguridad Social y de Sanidad, no excluye la opción del legislador estatal a la hora de atribuir, como norma básica, la específica competencia administrativa para asignar a cada usuario su nivel de aportación en la prestación farmacéutica (u otras prestaciones sanitarias que pudieran desarrollarse en este sentido). Así se ha hecho con la determinación de la condición de asegurado titular o beneficiario del Sistema Nacional de Salud a los entes gestores de Seguridad Social. El problema planteado es más una consecuencia de la deficiente técnica legislativa empleada en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, a la que aludía el informe de la Abogacía del Estado reseñado y de cierta inhibición mostrada por las administraciones.
- La garantía constitucional de seguridad jurídica exige que la ley disponga el órgano competente y las características básicas de procedimiento para concretar la modalidad de copago farmacéutico asignada a cada paciente. Solo de esta manera quedarán garantizados los derechos de los usuarios en su esfera personal y patrimonial, definiendo claramente además las vías de impugnación de los actos y, con ello, el eventual control jurisdiccional de la actuación administrativa, como ocurre para el resto de prestaciones sociales y de

Seguridad Social. Sin perjuicio del resto de cuestiones abordadas durante este tiempo por esta institución, en relación con la conveniencia de mejorar la progresividad del modelo con la aprobación de nuevos tramos de renta, pendiente desde 2013, y de ofrecer una mayor protección a las personas en situación más vulnerable, como las personas con discapacidad, las personas y familias con muy pocos recursos y otros grupos, como los pacientes con enfermedades crónicas o muy graves (13026571 y 13023705).

8.11.2 Acceso a los medicamentos y financiación

Se inició una actuación ante la queja de una madre que exponía el perjuicio padecido por su hija, de 14 años, afectada por un trastorno de la alimentación, por el consumo de medicamentos laxantes que adquiría sin restricción en oficinas de farmacia. La institución planteó a la **Secretaría General de Sanidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la inexistencia de previsiones en la Ley del Medicamento sobre la dispensación de medicamentos a menores de edad en oficinas de farmacia, solicitando información sobre la conveniencia de contar con alguna limitación a este respecto. El informe recibido señala que sería complejo y desproporcionado establecer un sistema de control sobre la dispensación de medicamentos a menores, al tiempo que recuerda que los farmacéuticos deben practicar en todo momento el principio de dispensación informada y denegar la dispensación de medicamentos sujetos a prescripción médica cuando no se presente receta.

Esta institución precisó que una previsión legal específica podía ofrecer mayor amparo a la actuación de los profesionales farmacéuticos, si estimaban preciso denegar la dispensación a un menor de edad, lo que redundaría en una mayor protección para la salud de los menores, especialmente adolescentes, que pueden incurrir más frecuentemente en conductas de riesgo, aun con productos no sujetos a prescripción médica, como en el caso expuesto (15013428).

Un grupo de quejas hace referencia a la denegación de visado de inspección aunque se cuente con la debida prescripción a cargo de un facultativo especialista. Esta situación se ha planteado en varias ocasiones con relación al grupo de los llamados nuevos medicamentos de anticoagulación oral (NACOS), respecto de los que tales decisiones se adoptan en virtud de las condiciones de uso autorizadas para su financiación con cargo al Sistema Nacional de Salud. En algunos casos, los servicios de salud autonómicos aplican criterios restrictivos adicionales para autorizar la financiación de estos fármacos. En estas situaciones se da traslado a la Administración competente de aquellos casos en que se aprecia una contradicción entre los criterios de gestión de la

prestación farmacéutica y el criterio avalado en informes de médicos especialistas del propio servicio de salud (15002505, 15006568, 16005817 y 16007787).

Una asociación de profesionales de farmacia y diferentes grupos y personas afectados plantearon a la institución diversos problemas que relacionaban con el sistema de selección de medicamentos seguido en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de lo previsto en el Decreto Ley 3/2011, de 13 de diciembre. En los últimos días de 2016 se recibió la respuesta de la **Consejería de Salud** a la petición de información formulada, que al cierre de este informe se halla en estudio (16009673).

Otras quejas que, exponen la preocupación de los pacientes en este ámbito son las referidas a los problemas de suministro y abastecimiento de algún medicamento, especialmente cuando no existe una alternativa terapéutica. Los problemas de suministro que han afectado a un medicamento indicado para la enfermedad de Addison, por ejemplo, relacionados con la producción y distribución por parte del fabricante, han tardado más de un año en normalizarse, según la actuación que se llevó a cabo a estos efectos con la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios** (15006782).

8.11.3 Asuntos conexos

En 2016, se ha llevado a cabo una actuación ante la **Secretaría General de Sanidad** y la **Delegación para el Plan Nacional sobre Drogas,** a raíz de las solicitudes presentadas por un grupo de pacientes con patologías graves que reclaman la posibilidad de utilizar con seguridad el cannabis o sus derivados con fines terapéuticos. La mayoría de los casos presentados a esta institución hacían referencia a procesos oncológicos avanzados y a patologías con cuadros de dolor intenso o epilepsia sometidos habitualmente a terapias ordinarias, principalmente farmacológicas, altamente invasivas.

Se recabó información sobre los estudios disponibles en cuanto a la efectividad de los productos derivados del cannabis y las líneas de investigación conocidas. Desde la citada delegación del Gobierno se remitió un informe sobre la normativa nacional e internacional de aplicación, los estudios impulsados por ese órgano sobre este asunto, una mención a estudios sobre eficacia terapéutica y una referencia a los resultados de experiencias comparadas en materia de legalización del cannabis. La Secretaría General de Sanidad remitió un informe de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, centrado en los ensayos clínicos conocidos de medicamentos en cuya composición aparecen cannabinoides. Cabe concluir que en la actualidad no está previsto adoptar medidas concretas de estudio sobre el uso terapéutico o medicinal del cannabis en España, a pesar de la intención de incrementar el conocimiento sobre la

materia. Esto contrasta con la línea seguida en otros Estados de nuestro entorno, como el caso de Italia, donde tras la aprobación en su momento del uso terapéutico del cannabis se ha desarrollado más recientemente una infraestructura de producción de los derivados a cargo de la farmacia militar (16002573 y relacionadas).

8.12 OTRAS PRESTACIONES SANITARIAS

Las incidencias en la gestión de la prestación ortoprotésica a cargo de las Administraciones sanitarias son objeto de algunas quejas ante la institución, bien por la dificultad de los pacientes para adelantar el gasto que supone la adquisición de los productos cuando así está previsto, bien por el retraso en la tramitación del oportuno reembolso. En relación con esto, continúa pendiente la revisión del catálogo general de productos ortoprotésicos (16000811).

9 POLÍTICA SOCIAL

Consideraciones generales

Las situaciones de necesidad y exclusión social continúan siendo los motivos de queja más numerosos respecto al informe del año anterior, con un 29,71 %, pero lejos del 52 % de 2015. Se ha reducido la recepción de quejas en materia de protección a la dependencia, cuyo porcentaje supone el 18,55 % de las actuaciones encuadradas en este capítulo, y ha ascendido ligeramente, hasta casi el 21 %, las referidas a menores y familia, muy especialmente de la mano de las quejas que aluden a las familias numerosas. Las actuaciones que se centran en la situación de las personas con discapacidad y de las personas mayores suponen el 16,46 y el 13,67 por ciento, respectivamente.

Las actuaciones de oficio en estas materias han totalizado 101 expedientes, 62 de ellos abiertos con municipios de más de 100.000 habitantes para promover la existencia de planes de garantía alimentaria para los niños y adolescentes de familias en situación vulnerable, y 23 a problemas de personas con discapacidad.

En 2016 se ha tramitado una solicitud de inconstitucionalidad, vinculable a las cuestiones aquí tratadas. Se refería a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado. La resolución mediante la que se le dio respuesta puede consultarse en el anexo correspondiente del presente informe (15014303).

La relación entre admisiones y no admisiones a trámite de los expedientes es favorable a las primeras, en una proporción global de seis de cada diez. Dicha proporción es aún más elevada en lo referido a la protección de la situación de dependencia, de las personas con discapacidad o de las personas mayores. Resulta más equilibrada en las situaciones de necesidad y exclusión social, donde con alguna frecuencia se produce la recepción de quejas cuando la Administración aún se halla en plazo para resolver, lo que impide admitirlas a trámite, y se inclina del lado de la no admisión en menores y familia. La explicación en este caso es que las quejas sobre familias numerosas, que reclaman fundamentalmente una ampliación de los supuestos en que se consideran familias de este tipo, dependen de una modificación legal que está previsto realizar, pero que durante 2016, por la ausencia de iniciativa legislativa del Gobierno en funciones en buena parte del año, ha resultado imposible de acometer.

Por motivos de no admisión, un 33,22 % de los casos se debe a no haberse encontrado indicios de actuación irregular por parte de la Administración; un 21,92 % a no existir actuación administrativa previa que supervisar; un 12,33 % a la falta de

respuesta a una ampliación de datos, y un 7,53 % a no hallarse el asunto expuesto dentro de las competencias del Defensor del Pueblo.

El listado de organismos y administraciones con las que se tramitan los asuntos resulta muy amplio e incluye tanto a la Administración General del Estado, como a todas las comunidades y ciudades autónomas y a muchas administraciones locales. Son especialmente numerosas las tramitaciones seguidas con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, así como diferentes órganos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**.

El ritmo de respuesta de las administraciones es con frecuencia menos ágil de lo deseable. La emisión de primeros requerimientos, tras no haberse recibido la respuesta solicitada, resulta lo más habitual y es frecuente que haya que recurrir a cursar un segundo requerimiento. En 2016 se han emitido en estas materias 18 terceros requerimientos, todos ellos atendidos a la fecha de cierre de este informe.

La supervisión realizada ha dado lugar a la formulación de **174 recomendaciones, 59 recordatorios de deberes legales y 15 sugerencias**. Este alto número de resoluciones se vincula en parte a la campaña realizada con los municipios de mayor población sobre la garantía alimentaria de la población infantil, así como, en lo que toca a los recordatorios de deberes legales, a la necesidad de llamar la atención sobre la lesividad de unas prácticas administrativas que desatienden las exigencias normativas, muy especialmente en lo referido al reconocimiento y protección de las situaciones de dependencia.

El análisis de los tipos de conclusión ofrece una situación de equilibrio entre los asuntos que terminan con la apreciación de actuación correcta por parte de la Administración responsable y aquellos en los que se constata una actuación incorrecta, que merced a la actuación de la institución se reconduce de forma completa o parcial. No obstante, llama la atención que el 40 % de las actuaciones que concluyeron apreciando la corrección de la actuación administrativa fueron resueltas una vez que el Defensor del Pueblo ya había intervenido en el asunto. Los casos que concluyeron con discrepancias de criterios entre esta institución y la Administración correspondiente fueron ocho, la mayor parte de ellos relacionados con problemas de personas en situación de dependencia.

9.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

9.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

La nueva redacción del artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección de menores, afirma que la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo. Por ello, se iniciaron actuaciones con el **Consell Insular de Mallorca**, para conocer las causas que motivaron el notable incremento de menores bajo su responsabilidad en los últimos años (de 97 en 2007 a 194 en 2014). Se planteaba la duda sobre si esta situación podía venir vinculada a problemas económicos de los progenitores.

Se informó de que el incremento se había producido fundamentalmente en declaraciones de riesgo y no en las de desamparo. Respecto a los tipos de intervención y los porcentajes de acogimiento familiar y residencial, se indicaba que los menores de seis años son siempre atendidos en acogimiento familiar y que nunca se declara el desamparo por cuestiones exclusivamente económicas (15017260 y 16000425).

Como en años anteriores, han sido numerosas las actuaciones realizadas a partir de las quejas de los padres, los acogedores o los propios niños y niñas en situación de riesgo o desamparo sobre los que la entidad pública competente ha adoptado alguna medida de protección. Las circunstancias en que se produce la intervención de la Administración son muy variadas. Su seguimiento suele ser prolongado y las actuaciones de esta institución se dirigen a verificar si a lo largo de todo el proceso se han respetado los derechos del menor y de los adultos afectados. La resolución final se ve afectada por los cambios que se producen en la familia, la interposición de oposición en vía judicial o el regreso del menor con su familia (16002113, 16002123, 16004147, 16008215, 16010560, 16012110, 16012645, entre otras).

En ocasiones, la actuación de la Administración se ha mostrado ineficaz para garantizar plenamente el bienestar de los menores bajo su tutela. Así se puso de manifiesto en el caso de cinco hermanos, cuyos padres prestaron nula colaboración con la entidad pública e incluso facilitaron la comisión de delitos de abuso sexual contra dos de sus hijas. De la información facilitada se desprende que, pese a haberse destinado múltiples recursos desde que se tuvo conocimiento de la grave situación de desprotección en 2006, se produjeron numerosas fugas de los menores que permitieron la repetición de dichas conductas. Para casos de esta complejidad la mera suspensión de las visitas con los padres se evidencian como insuficientes, por lo que resultaría necesario revisar los protocolos de actuación en estos casos de alto riesgo (13022912).

9.1.2 Centros de menores

En 2016 se han visitado dos centros de primera acogida de menores en la Comunidad de Madrid, el Centro Isabel Clara Eugenia, que acoge a niños de entre 0 a 14 años, y el Centro Hortaleza, para jóvenes de 15 a 18 años.

Ambas actuaciones se encuentran en trámite y se ha solicitado información a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** sobre diversos asuntos: protocolo de agresiones y de contenciones; protocolo de quejas y reclamaciones; formación de los vigilantes de seguridad de los centros; protocolo de fugas, así como la información que se proporciona en tales casos al Grupo de Menores de la Policía Nacional (GRUME). También se ha pedido a la **Dirección General de la Policía** información sobre la formación específica que recibe el personal de vigilancia en materia de manejo de menores en situación vulnerable y por los datos que se requieren y se reciben de las autoridades de tutela en casos de fuga.

Asimismo, se ha solicitado información sobre el número de plazas de todos los centros del sistema de protección, ya que desde el centro destinado a jóvenes se advirtió que la estancia de los menores se alargaba en ocasiones más de lo aconsejable en un dispositivo de primera atención por la falta de plazas en los recursos adecuados para ellos. La información recibida está siendo objeto de estudio al cierre del presente informe (16005990 y 16014422).

Además de esto, también se examinó la situación de un grupo de menores extranjeros no acompañados, que habían abandonado los centros alegando malos tratos y que vivían en condiciones inadecuadas en un parque cercano a dichos centros, asunto del que se da cuenta en el epígrafe dedicado a menores extranjeros no acompañados del capítulo de Migraciones del presente informe.

9.1.3 Adopción

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece una diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado de 45 años, con la finalidad de evitar que las discrepancias que existen en la normativa autonómica sobre edades máximas en la idoneidad provoquen distorsiones no deseadas. La Comunidad Autónoma de Extremadura, que tiene fijado el límite máximo en 40 años, argumentaba que la normativa estatal fija requisitos de capacidad mientras que en la apreciación de la fase de idoneidad es la normativa autonómica la que tiene prevalencia. El Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de Extremadura** una **Recomendación,** al entender que lo que hacía la regulación estatal era adaptarse a la evolución de la sociedad española, en la que hay

cada vez más progenitores con edades superiores a los cuarenta años, y que no se habían acreditado especiales razones de la población de Extremadura para mantener una edad inferior.

La Recomendación se considera aceptada al informar la citada consejería de la tramitación de un reglamento que ajustará la edad máxima al criterio de la legislación estatal. Aunque la respuesta no se pronuncia respecto al tratamiento que recibirán los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva norma, en opinión de esta institución nada impide su adaptación por la vía de una disposición transitoria, salvo que se acredite que dicha decisión tendría una incidencia negativa en la tramitación con los países de origen de los menores (15015336).

El artículo 5.2 de la Ley de Adopción Internacional establece que «las Entidades Públicas promoverán medidas para lograr la máxima coordinación y colaboración entre ellas [y] procurarán la homogeneización de procedimientos, plazos y costes». En anteriores informes se ponía de manifiesto la falta de prácticas uniformes en la elaboración y remisión, a los países de origen de los menores de los informes de seguimiento de adopciones internacionales. La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, aun cuando reitera las dificultades para establecer pautas uniformes cuando tanto los países peticionarios como las autoridades españolas encargadas del asunto no siempre tienen posiciones coincidentes, mantiene el compromiso de suscitar el asunto en los foros técnicos correspondientes (14007321).

De la información recabada de distintas administraciones y de las reclamaciones de los ciudadanos se desprende que el asunto de los seguimientos postadoptivos se ha tratado fundamentalmente desde la perspectiva de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con los países de origen de los niños y no como una actuación que debe estar supervisada por la Administración española competente, de forma que queden salvaguardados los derechos de todas las partes intervinientes, fundamentalmente los de los adoptados y sus padres. Esta institución ha recibido quejas de ciudadanos de distintas comunidades autónomas, cuyo común denominador es la mencionada falta de una regulación clara en esta materia y la inseguridad que ello genera en las familias afectadas (15004399 y 15015826).

9.2 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

9.2.1 Valoración de la discapacidad

La diversidad de criterios para aplicar el baremo de discapacidad a menores con neoplasia, motivó actuaciones ante el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**. Dicho instituto convocó una reunión del Pleno de la Comisión Nacional de

Valoración del Grado de Discapacidad para coordinar criterios sobre este asunto. Se acordaron los siguientes criterios: 1) En general debe esperarse seis meses para realizar la valoración del grado de discapacidad de los menores con cáncer; esta valoración siempre tendrá carácter provisional; 2) excepcionalmente, se valorará antes de ese plazo cuando haya metástasis, cuando las secuelas de la enfermedad tengan carácter permanente y cuando exista un mal pronóstico desde el diagnóstico. En Canarias, lugar de donde se recibió la queja que dio origen a esta actuación, se han previsto especiales medidas de formación a este respecto (16002329).

Quienes tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y los pensionistas de clases pasivas por pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad están legalmente equiparados a las personas reconocidas con un grado de discapacidad del 33 %. No obstante, la falta de un documento acreditativo dificulta el ejercicio de los derechos derivados de dicha equiparación y para obtenerlo los órganos competentes de las comunidades autónomas obligan a estas personas a pasar por el proceso de baremación de la discapacidad, denegando la tarjeta cuando no se llega a alcanzar el grado señalado. Algunas autoridades autonómicas, como Castilla y León o Andalucía, están comenzando a hacer una interpretación más integradora del precepto. Por ello, a partir de reclamaciones concretas, se han iniciado actuaciones para conocer el criterio de otras autoridades autonómicas (16014643 y relacionadas).

9.2.2 Accesibilidad

Accesibilidad universal a bienes y servicios

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) puso de manifiesto la falta de aprobación del real decreto regulador de las condiciones básicas de accesibilidad universal de las personas con discapacidad a los bienes y servicios a disposición del público. La **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad** vinculó el retraso en la aprobación a la coyuntura política, aunque también señaló que los trabajos llevaban en marcha varios años, dadas las dificultades de regular ámbitos que afectan a la mayoría de los sectores económicos y de la vida social. A ello debe unirse que la relación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a la hora de legislar y del Estado y la Unión Europea también ralentizan su aprobación. Desde el año 2012 se trabaja en la promulgación de una Directiva europea de accesibilidad a determinados productos y servicios, que si bien no abarcaría todos los aspectos del proyectado real decreto, sí afectaría a una parte importante de ellos, por lo que debiera ser tenida en cuenta en la preparación de la referida norma reglamentaria. Esta actuación continúa abierta (16000170).

El CERMI comunicó también la falta de adaptación del simulador de pensiones de jubilación de la Seguridad Social a situaciones como la jubilación anticipada de trabajadores con discapacidad. Solicitada información a la **Gerencia de Informática de la Seguridad Social** sobre este aspecto de la página «Tu Seguridad Social», esta señaló que el sistema se puso en marcha en un primer momento con los supuestos más generales y que las jubilaciones en que la situación de discapacidad es determinante no superan el uno por ciento de los casos. No obstante, se indicó que está previsto completar el diseño e introducir este factor en las fases ulteriores de desarrollo (16000210).

Perros de asistencia

Han concluido las actuaciones de oficio con la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears** y con el **Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra** sobre la regulación del acompañamiento por perros de asistencia a personas afectadas por discapacidad distinta de la visual, una vez que se han publicado el Decreto y la Orden Foral que desarrollan la Ley reguladora de cada una de las comunidades. El **Ayuntamiento de la Ciudad Autónoma de Melilla** ha procedido a la aprobación inicial del reglamento que también regula la cuestión.

Las leyes que regularán el acompañamiento de perros de asistencia son objeto de tramitación parlamentaria en las comunidades autónomas de Canarias y Cantabria. Se han formulado **Recordatorios de deberes legales** a las **Administraciones competentes en Castilla y León, Extremadura y la Región de Murcia**, para que den cumplimiento a lo establecido en las respectivas leyes autonómicas promulgadas sobre este asunto y dicten las correspondientes disposiciones de desarrollo, al haberse agotado los plazos señalados a tal efecto. Asimismo, se han efectuado **Recomendaciones** al **Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón** y a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, a fin de que elaboren la normativa del rango adecuado que regule el acompañamiento de estos animales (12011224 y 15 más relacionadas).

Accesibilidad a gasolineras

El CERMI trasmitió al Defensor del Pueblo su preocupación por el incremento del número de gasolineras sin atención presencial, lo que implica un perjuicio para los consumidores y usuarios con discapacidad y en particular para los de movilidad reducida. Se planteó la cuestión a la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad**.

La citada subsecretaría indica que corresponde al Estado el tratamiento de los reglamentos de seguridad industrial pero que son las comunidades autónomas con competencia legislativa sobre industria las encargadas de establecer los requisitos adicionales sobre las instalaciones en cada territorio. Dada la diversidad de regulaciones y de prácticas existente a este respecto, se ha promovido una actuación de oficio con las comunidades autónomas a fin de conocer la realidad de cada zona de España (16009668, 16011831 y 16 más).

9.2.3 Recursos para personas con discapacidad

Atención temprana

Facilitar atención temprana a personas de corta edad que no llegan al grado de discapacidad del 33 % podría prevenir en ciertos casos la evolución desfavorable de una discapacidad. La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de Extremadura** está estudiando esta posibilidad, aunque pone el límite en la edad de nueve años. Para ello se han constituido distintos grupos de trabajo, con la colaboración del CERMI-Extremadura, para la modificación en diversos aspectos del Marco de Atención a la Discapacidad de Extremadura (MADEX) (15007989).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** ha informado de la adopción de medidas para evitar que se vuelvan a producir problemas en el acceso a los servicios de atención temprana por falta de coordinación entre las distintas administraciones competentes, tal como ocurrió en un caso del que se daba cuenta en el informe de 2015. Se ha elaborado un protocolo general, que implica a las consejerías con competencias en sanidad, servicios sociales y educación, para minimizar los tiempos de incorporación de los menores con necesidades especiales a los centros correspondientes, ya sean públicos o concertados (13030464).

En términos parecidos, la **Comunidad de Madrid** ha afrontado también cambios organizativos que han afectado a la atención temprana. En la información recibida en 2016 se deja constancia de las mejoras introducidas en el sistema, como la gestión centralizada de plazas, la contratación de más plazas y un incremento presupuestario de tres millones de euros. La supresión del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, efectiva desde el 1 de enero de 2016, supuso el trasvase de las competencias a la **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad**. Este organismo tiene prevista la elaboración de un protocolo y la constitución de un registro informático que contenga la información de las distintas consejerías implicadas. El escaso tiempo transcurrido y la puesta en marcha de nuevos modelos normalizados de solicitud y la adaptación informática, no permiten valorar globalmente si las medidas han incidido en

la mejora de la gestión de la lista de demanda encomendada al Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) (15002978).

Daño cerebral

En el marco de las actividades generales de supervisión de centros y para conocer la situación de los menores con parálisis cerebral se visitaron tres centros especiales que atienden a estos menores, situados en Madrid: la Fundación AENILCE, el Centro DATO II y la Fundación BOBATH. Las conclusiones obtenidas fueron positivas. Sin embargo, se pusieron de manifiesto disfunciones como consecuencia de los cambios producidos en la organización de la evaluación, que se ha centralizado en el CRECOVI. Se apreció poca concreción en los informes, que suelen contener la indicación genérica de «retraso madurativo» sin concretar la patología. Además, la asignación de centro ha dejado de realizarse por especialización, primándose las razones de proximidad frente a las de especialización del tratamiento (16001844, 16002918 y 16005340).

Atención a personas con discapacidad en situación especialmente vulnerable

Mediante una actuación de oficio se examinó la situación en la que se quedan las personas con discapacidad cuando su cuidador tiene que ser ingresado o sobreviene alguna circunstancia por la que no puede continuar con su labor. En el caso analizado, una ciudadana con discapacidad psíquica murió tras quedar sola en su domicilio, al ser su padre hospitalizado de urgencia. Se iniciaron actuaciones con el **Ayuntamiento de Vigo** y con el **Servicio Gallego de Salud,** para proponer la inclusión en los protocolos de emergencias y de ingreso en centros hospitalarios de una toma de información sobre los aspectos señalados. El Servicio Gallego de Salud informó de la comunicación a los catorce hospitales de su red de una instrucción en tal sentido, que también contempla preguntar sobre la existencia de animales de compañía, para que se pueda contactar con los servicios sociales o con los de salud pública con el fin de establecer una atención adecuada (16002253).

Centro de atención de Melilla

A finales de 2016, el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** informó de la puesta en funcionamiento de un centro de atención a la dependencia, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones realizadas a instancias del CERMI. El porcentaje de personas con discapacidad que existe en esa ciudad (11 %), la mayoría en situación de dependencia o que previsiblemente caerán en esa situación en el futuro, aconsejó la

creación de este servicio de promoción de la autonomía personal que ofertará servicios y programas a la población con discapacidad de entre 16 y 60 años (15015754).

9.2.4 Centros residenciales

Los requisitos reglamentarios para acceder a centros residenciales no pueden suponer el desconocimiento de la vigencia de la Ley de dependencia, que proclama los principios de universalidad en el acceso, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** mantiene que aunque una persona tenga reconocida su situación de dependencia, el proceso de atención y adjudicación de la plaza de la red pública de atención social a personas con enfermedad mental grave y duradera seguirá realizándose en función de la norma específica que regula este tipo de recursos (Decreto 122/1997, de 2 de octubre). En el caso planteado se negó a la interesada el acceso al servicio de atención social a personas con enfermedad mental, que tiene asignado en el Programa Individual de Atención (PIA), por no figurar como atendida en ningún servicio de salud mental dependiente de la Comunidad de Madrid, ya que está vinculada a MUFACE, como beneficiaria de su padre.

Resulta contradictorio que se reconozca a un ciudadano en el PIA el derecho subjetivo a acceder a un servicio y, acto seguido, se invoque un decreto para negarle ese derecho por la omisión de esta situación en dicha norma. Por ello, se formuló una **Recomendación** para que se dé cobertura efectiva a estos casos por la red de atención a la salud mental de la Comunidad de Madrid, al margen del sistema de protección social y sanitaria al que los interesados estén adscritos (14012556).

9.3 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

9.3.1 Atención en centros residenciales y de día

Visitas a centros

En cumplimiento de las actividades generales de supervisión de centros residenciales para personas mayores, en 2016 se han visitado los siguientes centros: la Residencia Solyvida de Parla; la Residencia Reina Sofía, en Las Rozas; y la Residencia y Centro de Día Moscatelares, en San Sebastián de los Reyes, los tres en la Comunidad de Madrid; y la Residencia de Mayores Novo Sancti Petri, en Chiclana de la Frontera (Cádiz) (16002115, 16006832, 16008843,16009568 y 16012435).

Se han formulado observaciones sobre los tres primeros centros citados, pendientes de respuesta al cierre de este informe, a la **Consejería de Políticas Sociales**

y Familia de la Comunidad de Madrid, relativas al contrato de ingreso, especialmente en los casos en los que solo lo firma un familiar, sobre falta del Consejo de Residentes en alguno de los centros o sobre cuestiones de infraestructuras.

Respecto al centro residencial de Chiclana de la Frontera, el objeto de la visita fue el cuestionamiento de la calidad de la atención sanitaria prestada, especialmente la continuidad y adecuación a las prescripciones sobre cuidados de enfermería, en relación con las lesiones dérmicas y úlceras por presión habituales entre los residentes con menor movilidad y con afecciones relacionadas. El Centro de Salud El Lugar, de referencia para la residencia, destacó el cambio positivo operado en la coordinación sanitaria. Se han trasladado las conclusiones de la visita a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía,** solicitándole que fije posición sobre cuestiones de alcance general.

Incapacitaciones e ingresos involuntarios

Un aspecto de relevancia en este tipo de centros es el examen de la situación jurídica de los residentes y el control externo sobre la misma. En este punto hay que hacer referencia a dos figuras básicas para las personas que pierden sus facultades cognitivas: la incapacitación (o «la modificación judicial de la capacidad») y el internamiento no voluntario. Normalmente, la práctica de los centros sociosanitarios cuando ingresa un residente con las facultades cognitivas afectadas es la de solicitar al juez el internamiento urgente no voluntario previsto en el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), sin pedir al ministerio fiscal que inicie los trámites para la incapacitación. Estos centros tienen bajo su responsabilidad a personas que están privadas de libertad ambulatoria y lo están, con cierta frecuencia en la práctica, sin conocimiento ni autorización de la autoridad judicial.

El Tribunal Constitucional ha dictado, en 2016, tres sentencias (SSTC 13, 34 y 132/2016) de interés en esta materia. Parte de su sentencia 141/2012, en la que estableció que el precepto citado configura como «presupuesto objetivo de la medida (de internamiento) la existencia en la persona de un trastorno psíquico, al que viene a sumarse la circunstancia de la "urgencia" o necesidad inmediata de la intervención médica para su protección».

La STC 34/2016 expone que «si existen datos que desde el principio permitan sostener que el padecimiento mental que sufre la persona, por sus características y visos de larga duración o irreversilibidad, deben dar lugar a un régimen jurídico de protección más completo, declarando su discapacidad e imponiendo un tutor o curador para que complete su capacidad, con los consiguientes controles del órgano judicial en cuanto a los actos realizados por uno u otro, el internamiento podrá acordarse como medida

cautelar (artículo 762.1 LEC) o como medida ejecutiva en la sentencia (artículo 760.1 LEC), en un proceso declarativo instado por los trámites del artículo 756 y ss. LEC».

La práctica que se ha observado en los centros visitados es que, cuando el residente tiene las facultades cognitivas afectadas y no puede decidir por sí mismo, se comunica el ingreso involuntario en virtud del artículo 763.1 LEC, pero las situaciones sobrevenidas y la amplia casuística que puede presentarse obliga a establecer una vía de control jurídico más rigurosa sobre esta cuestión.

Falta de inspecciones periódicas

Como consecuencia de una actuación de oficio de 2015 sobre la Residencia de Mayores Pumarín de Gijón, se tuvo conocimiento de que no había recibido inspecciones en los últimos cuatro años, a pesar de ser una de las principales residencias públicas del sistema asturiano y que no estaba incluida en el plan de inspecciones desde 2011. Por ello, se ha requerido a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, los protocolos de actuación y los criterios seguidos para determinar el plan de inspección sobre este tipo de centros (15014697 y 16014355).

Régimen de vida. Derechos y libertades de los usuarios

La limitación de las visitas a una usuaria en el Centro de día de Castro Urdiales, por indicación de su tutora, que se reservaba la facultad de autorizarla caso a caso, sin que se acreditasen razones objetivas para tal limitación, no se consideró proporcional y se entendió que implicaba un exceso en las facultades de un tutor. Por ello, se formularon a la **Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social de Cantabria** dos **Recomendaciones** para que no se admita este tipo de limitaciones sin autorización judicial, así como para que los directores de los centros comuniquen la existencia de estas instrucciones al ministerio fiscal, de modo que se depuren los excesos y puedan establecerse medidas de protección adecuadas a cada caso (15012992).

Problemas para el acceso o la permanencia en los centros

La **Consejería de Igualdad y Política Inclusivas de la Generalitat Valenciana** ha asumido la existencia de situaciones sociales que requieren de la atención en centros residenciales y de día, y que afectan a personas mayores que, sin tener reconocida una situación de dependencia, se encuentran en circunstancias de carácter personal o social que impiden o dificultan la permanencia en su entorno. El caso planteado desde esta

institución afectaba a un ciudadano de 85 años que cuidaba a su esposa, quien padecía Alzheimer. Para atender estas situaciones ha elaborado una «Instrucción sobre criterios de admisión y asignación de plaza de atención residencial y en centros de día para personas mayores no dependientes en centros de la Comunitat Valenciana», en la que se contempla mantener la unidad familiar, para lo que se prevé la admisión en el servicio residencial del cónyuge, como acompañante de la persona solicitante principal (15007960).

Gestión de reclamaciones

Tras examinar el sistema de documentación de las reclamaciones y sugerencias en los centros dependientes de Establecimientos Residenciales para Ancianos (ERA), se formularon dos **Recomendaciones** a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, para que se establezca un sistema que permita un mejor control de la integridad de las reclamaciones presentadas y un registro general de estas reclamaciones con independencia del canal del que provengan (hojas de reclamación, verbales ante el director, escrito al ERA o a la consejería, medios electrónicos, etc.). La respuesta de la Administración indica que el protocolo se ha reformado y acoge las Recomendaciones formuladas, especialmente la de que existan tres copias de cada reclamación, de modo que el interesado pueda quedarse con una, y el establecimiento dé una numeración correlativa que garantice el control sobre el uso de los formularios. También se han reforzado las medidas y actuaciones tras las reclamaciones y sugerencias, por lo que se ha puesto fin a esta actuación (15013279).

9.3.2 Otros servicios asistenciales

La **Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales de Las Vegas (Madrid)** reconoció las limitaciones que tiene para atender adecuadamente el servicio con los medios disponibles. Por ello, se formuló una **Recomendación**, que ha sido aceptada, para la adecuación de medios humanos a la demanda, muy especialmente en los turnos vacacionales. La mancomunidad ha comunicado que, aunque no existen suplencias, se establece un sistema para la recepción de casos y derivación de los urgentes a profesionales de otros centros, así como que las suplencias por enfermedad han podido comenzar a cubrirse tras las limitaciones a la contratación existentes en años anteriores por disciplina fiscal (15015225).

También se ha formulado una **Recomendación** al **Ayuntamiento de Córdoba**, dado que mantiene el criterio de que el Servicio de Ayuda a Domicilio que incluye la higiene personal se preste indistintamente por trabajadores de los dos sexos, sin atender al sexo del beneficiario. Invocaba el referido ayuntamiento en apoyo de este proceder el

artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Recomendación apunta a que el propio texto no considera discriminatoria la selección por sexos cuando la naturaleza de la actividad profesional a desarrollar o el contexto de la misma así lo requiera. Además, la beneficiaria está en situación de dependencia, y la Ley 39/2006, en su artículo 3, apartado p), contempla la inclusión de la perspectiva de género y la necesidad de tener en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres. Tratándose de personas de avanzada edad y proyectándose la actuación sobre su propio cuerpo, cabe considerar que la misma afecta al derecho a su dignidad e intimidad, por lo que en principio habría que respetar el criterio de los beneficiarios en la determinación del sexo de las personas que los atienden. La respuesta manifiesta aceptar la Recomendación pero la supedita en primer lugar al criterio de los trabajadores sociales, requisito por el que se priva de efecto útil al derecho de la persona a decidir el sexo de quién va a tener un acceso tan claro a su intimidad (14020824).

9.3.3 Programa de viajes para las personas mayores

La institución tuvo conocimiento de la cancelación, por la Unión Temporal de Empresas Mundiplan, de varios turnos de viajes a Canarias, en el marco de los Programas de Turismo que promueve el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**. Varios afectados por estas cancelaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo reclamando el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, así como de los gastos adicionales causados. El IMSERSO ha comunicado las acciones emprendidas para penalizar a la empresa, así como las actuaciones de asesoramiento a los reclamantes en función de sus circunstancias personales. Dado el volumen de afectados, se han realizado actuaciones de seguimiento para comprobar la efectividad en el resarcimiento de los perjuicios causados y se han ido comprobando el pago de las compensaciones correspondientes a cada afectado (16003226, 16004577, 16006002 y relacionadas).

9.4 SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Durante 2016 han continuado el seguimiento de varias actuaciones con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ya referidas en el anterior informe.

No se han registrado avances significativos sobre la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** en 2015, para que se promueva en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) la implantación de medidas para dar continuidad en la protección de las personas en situación de dependencia beneficiarias

de prestaciones, que alternan temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares. Tampoco se ha dado cumplimiento a la atribución a la Jurisdicción Social de competencia para conocer de estas materias, según prevé la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de dicha jurisdicción. Cabe atribuir este hecho a que el Gobierno ha estado en funciones la mayor parte del año (12012570 y 15002012).

Respecto a la actuación relativa a la modificación de la obligatoriedad de las revisiones periódicas a los menores al inicio de cada período diferenciado de la tabla de aplicación cronológica, en los supuestos en que las enfermedades o dolencias que padecen permitan prever una evolución negativa o la permanencia en la misma situación de dependencia a largo plazo, así como la conveniencia de extender la aplicación de la Escala de Valoración Especifica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** ha informado de que el grupo de trabajo encargado de evaluar los resultados de la aplicación del baremo de dependencia ha propuesto a la Comisión Delegada del referido Consejo Territorial la ampliación de la aplicación de la EVE para personas menores de tres años hasta los seis años, por lo que se está pendiente de la decisión del consejo (15013466).

En 2016 se han recibido quejas de personas de avanzada edad, reconocidas en situación de dependencia, que habían solicitado la revisión de su grado de dependencia, tras sufrir una operación quirúrgica u otras incidencias sanitarias graves (contusiones, fracturas, accidentes cerebrovasculares, etc.) y que han visto inadmitidas o denegadas sus solicitudes de revisión de grado por no haber transcurrido el tiempo necesario para que concluyera el proceso de recuperación o de rehabilitación. Se inició de oficio una actuación con la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, con el objeto de proponer que el Consejo Territorial se plantee la posibilidad de acordar que en estos casos se admita la solicitud de revisión del grado de dependencia y se dicte una resolución que podrá ser provisional, hasta ver los resultados terapéuticos, o definitiva. Al cierre del informe se está a la espera de los resultados que en este tema ofrezca la reunión de la Comisión Estatal de Valoración del Grado de Dependencia (16007775).

9.4.1 Tramitación de procedimientos administrativos

Demoras y prácticas administrativas retardatarias

Como en ejercicios anteriores, la cuestión que más quejas ha suscitado viene referida a la excesiva demora en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de dependencia en todas sus vertientes. El incumplimiento de plazos para dictar resolución persiste igualmente, aunque se ha apreciado que alguna comunidad ha realizado un

esfuerzo para disminuir el tiempo de tramitación, reforzando sus recursos, especialmente, para incorporar a las personas reconocidas en situación de dependencia moderada al Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), mientras que en otras se insiste en que la falta de financiación estatal impide la resolución de los procedimientos administrativos y manifiestan que no resuelven los procedimientos administrativos de los Programas Individuales de Atención (PIA), hasta que no tienen recursos disponibles.

En **Andalucía**, siguiendo la línea de anteriores ejercicios, se han formulado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales** diversos **Recordatorios de deberes legales** referidos a esta cuestión y a la dotación de crédito suficiente para atender las obligaciones con los beneficiarios del SAAD. Según la información facilitada por el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**, en esta comunidad constan 95.933 personas valoradas en grado protegible y reconocidas en situación de dependencia sin que se haya aprobado su PIA, después de haber transcurrido seis meses desde la presentación de la solicitud (12006507, 15011691, 16009143, y otras).

Respecto a la trayectoria de las quejas procedentes de años anteriores, hay que señalar que en alguna de ellas los interesados fallecieron cuando había transcurrido sobradamente el plazo máximo para resolver los procedimientos. En mayo de 2016, la Administración andaluza cifraba en 39.785 las personas que habían fallecido en estas circunstancias. Esta institución ha señalado que deberían reconocerse los derechos correspondientes a las personas solicitantes o indemnizaciones a los herederos. Sin embargo, la Administración se opone a ello e indica que la falta de crédito para reconocer un derecho subjetivo ampara el incumplimiento de los plazos para dictar resolución, por lo que entiende que siendo generalizado dicho incumplimiento no procede que prospere una reclamación de responsabilidad patrimonial (13002392, 13016703, 14003504, y otras).

También se ha formulado a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** un **Recordatorio sobre el deber legal** de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes, garantizando a las personas titulares de un derecho subjetivo como las prestaciones del SAAD, consignando o ampliando crédito suficiente, y de reconocer las prestaciones vinculadas al servicio en aquellos casos en que no existan recursos propios o concertados para ofrecer a los interesados. Tal resolución se justifica en que se apreció que las resoluciones de aprobación de los PIA no se dictan hasta que se dispone de una plaza en el servicio aceptado por la persona interesada y que si se ofrece de forma sustitutoria la prestación vinculada a dicho servicio la resolución se supedita a la existencia de crédito (15012308).

En la **Comunitat Valenciana** se ha apreciado una evolución favorable, ya que se han resuelto varios expedientes durante el ejercicio que eran objeto de quejas

presentadas en ejercicios anteriores, pero aún son muchos los procedimientos administrativos pendientes de que se dicte resolución, por lo que se han remitido a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** varios **Recordatorios sobre el deber legal** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos (14018647, 15008332 y 16001976).

Con relación a los servicios reconocidos, especialmente el de atención residencial, la Administración de esa comunidad señala que demora la aprobación del PIA hasta que dispone de plaza, y que, en su caso, cuando se resuelve el PIA se acuerda, si el interesado ha estado recibiendo el servicio, el reconocimiento de una prestación económica vinculada al servicio con carácter de derecho devengado. Esta institución considera que tal práctica perjudica a las personas con menor capacidad económica que se ven imposibilitados a acceder a dichos servicios por no poder sufragarlos con la esperanza de ser resarcidos a posteriori. Por tal motivo, se han formulado varias **Recomendaciones,** para que no se demore la aprobación de los PIA en estos casos. La consejería ha aceptado la Recomendación formulada y ha manifestado que, a tal fin, ha iniciado los trámites de modificación de la correspondiente orden autonómica (14022293 y 16001387).

También se observó que la Administración de la Generalitat Valenciana solo se pronunciaba en las resoluciones sobre la última prestación solicitada, en el caso de que se hubiese modificado la preferencia de atención. Los cambios de preferencia, según ha podido comprobar esta institución, obedecen la mayoría de las veces a la modificación de las circunstancias de las personas dependientes, precisamente por el largo tiempo de tramitación de los procedimientos. Entiende la consejería competente que para pronunciarse sobre las peticiones anteriores los interesados han de solicitarlo expresamente. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que esta práctica implica dejar a los interesados sin la cobertura del SAAD en los períodos previos a la presentación de la solicitud de modificación del recurso para su atención. Por ello, se han remitido dos **Recordatorios sobre el deber legal** de resolver todas las cuestiones que se deriven del procedimiento administrativo en las resoluciones que le pongan fin (13030988 y 14010341).

En la **Región de Murcia** también se ha apreciado una evolución favorable en la resolución de expedientes, aunque persisten las demoras en las tramitaciones, por lo que se ha considerado necesario realizar a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades** un **Recordatorio sobre el deber legal** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos. Se han detectado igualmente irregularidades en la notificación de las resoluciones dictadas, lo que ha motivado la emisión de otros **Recordatorios sobre el deber legal** de notificar a los interesados toda resolución y acto administrativo, así como el cálculo de la

capacidad económica de las personas beneficiarias de prestaciones del SAAD. También se ha tenido que reiterar la **Recomendación** de emitir comunicaciones de revisión de las cuantías de las prestaciones de la Ley de dependencia para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, al apreciarse que no se actuaba conforme a la aceptación comprometida (12008540, 15003014, 15003745 y 15009029).

En 2015, la **Comunidad de Madrid** aprobó una norma reglamentaria que aparentemente había logrado reducir los tiempos de tramitación. También se apreció que se resolvía de manera simultánea sobre el grado de dependencia y sobre la modalidad de atención más adecuada. No obstante, se ha observado que en realidad el acto administrativo por el que se aprueba el PIA no siempre pone fin al procedimiento administrativo, ya que cuando se reconoce una prestación económica, todo queda supeditado a la aprobación del expediente de gasto. Como el reconocimiento de la prestación no cuantifica su importe ni fija su fecha de efectos, incluyendo los períodos ya transcurridos, se han tramitado numerosas quejas a este respecto y se ha formulado a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades** la **Recomendación** de incluir en el PIA el importe de la prestación económica reconocida y su fecha de efectos (15002862 y relacionadas, 16001456 y 16005180).

Acceso al expediente y documentos que lo integran

Como cuestión conexa a las demoras en la tramitación y en la resolución, se ha planteado también en la **Comunidad de Madrid** la necesidad de proporcionar mayor información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos.

La Administración autonómica consideró que no cabía proporcionar a una persona, que quería recurrir la resolución sobre el reconocimiento de la situación de dependencia, el dictamen de la Comisión de Valoración, ya que consideraba dicho documento como una propuesta de resolución que no se incorpora al expediente. Por ello, se remitió a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** la **Recomendación** de incorporar a los expedientes administrativos el dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia, ya que el mismo resulta fundamental para conocer la fundamentación de las decisiones administrativas, especialmente cuando son limitativas de derechos subjetivos o intereses legítimos. La Administración aún no se ha pronunciado sobre esta resolución pero en la instrucción de futuros expedientes deberá hacerlo así, de acuerdo con lo recogido en el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (14016831).

Cómputo de plazos

En un caso relativo a una solicitud de modificación del PIA, que debía cursarse a través de los servicios sociales municipales, se comprobó que el servicio de cita previa del **Ayuntamiento de Madrid** demoró la cita tres meses pero la fecha que se consideró como la de inicio del procedimiento fue la de la entrada formal en el registro de la solicitud. Ello supone cargar al ciudadano con los problemas de gestión de la Administración, que lleva a dar citas con plazos no razonables, por lo cual se ha remitido a la Administración municipal de la capital la **Recomendación** de que se considere la fecha de petición de cita como la fecha de inicio del procedimiento (16000027).

En la **Comunidad Autónoma de La Rioja** (15012312) la normativa autonómica que regula las prestaciones del SAAD prevé que una vez valorada la persona y elaborado el PIA, esta debe presentar una nueva solicitud para la aprobación del PIA y el reconocimiento de la concreta prestación. La suma de los plazos máximos otorgados para resolver los procedimientos administrativos supera el plazo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Por ello, en 2015, se formuló una **Recomendación** con el objeto de adaptar los textos normativos autonómicos al plazo previsto en la ley, que la **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia** no ha aceptado, argumentando que resuelve los expedientes en su integridad en el plazo de seis meses. En la conclusión de este expediente se dejó constancia de la discrepancia de criterios existentes, puesto que un argumento basado en la habitualidad no resulta suficiente para justificar la pervivencia de un procedimiento que no cumple con una disposición normativa de carácter general (15012312).

Traslados entre comunidades

El incumplimiento de plazos en los casos de traslado entre comunidades y ciudades autónomas se produce tanto respecto a la comunidad de origen, al remitir el expediente, como a la comunidad de destino en la aprobación del PIA. De las actuaciones practicadas parece desprenderse que las dificultades para resolver los expedientes de traslado definitivos no solo conciernen a las Administraciones implicadas, sino que resulta necesario que el **IMSERSO** realice modificaciones y ajustes técnicos en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).

Se han formulado resoluciones referidas a esta cuestión; concretamente dos **Recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** y una **Sugerencia** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** (15002862, 16001189 y 16003081).

Fallecimientos de solicitantes sin acceso a las prestaciones

El retraso injustificado en dictar resolución ha afectado a numerosas personas que presentaron la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD y que fallecieron, trascurrido el plazo para resolver sus solicitudes, sin que su derecho hubiera sido reconocido. En la mayoría de los expedientes analizados, las administraciones competentes han archivado los expedientes sin pronunciarse sobre el derecho solicitado. Las quejas presentadas por los herederos o iniciadas en vida de los titulares han proseguido, al objeto de que se determinaran las prestaciones económicas que se hubieran causado.

En este ámbito se han formulado **Recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** y a la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears,** que en este segundo caso se suma a la **Sugerencia** formulada en 2015, puesto que se negaba a reconocer los derechos devengados de personas fallecidas que habían muerto una vez transcurrido el plazo de seis meses desde que presentaron su solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del sistema. La primera de estas actuaciones continúa abierta a la espera de respuesta y la segunda ha sido cerrada, con diferencia de criterios, al no haber proporcionado la consejería responsable una explicación suficiente para rechazar las resoluciones de esta institución (15009960 y 16008116).

9.4.2 Acceso a las prestaciones del SAAD para las personas con grado I

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada. Por ello, se iniciaron actuaciones con todos los organismos responsables para examinar la marcha general del proceso y la fecha de efectos de las prestaciones económicas reconocidas a este grado a las personas que hubieran presentado la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015.

De la información recopilada sobre este asunto se desprende que solo las **Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, y las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Castilla y León** y la **Comunidad Foral de Navarra** han concluido o estaban a punto de concluir en el ejercicio 2016 la incorporación al SAAD de este colectivo.

Con carácter general, se aprecia que se ha procedido a resolver, en primer lugar, los PIA de las personas que ya estaban siendo atendidas por otros sistemas de protección social, como el de personas mayores y el de personas con discapacidad.

Respecto al inicio del cómputo del plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver y determinar la fecha de efectos del derecho a las prestaciones económicas, las **consejerías competentes de las comunidades autónomas de Andalucía, Islas Canarias, Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia** y las **Diputaciones Forales Vascas de Álava** y **de Gipuzkoa** aún no se han pronunciado expresamente sobre dicha cuestión.

La Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunitat Valenciana y **las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla** indicaron que tenían el día 1 de julio de 2015 por expirado el plazo máximo de seis meses para resolver el PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015, ello con independencia de que, salvo en el caso de la Comunitat Valenciana, apliquen el plazo suspensivo máximo de dos años en el derecho al acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Por el contrario, las **comunidades autónomas de Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja** y **la Comunidad de Madrid** señalaron que iniciaban el cómputo del plazo el propio 1 de julio de 2015, por lo que hasta el 1 de enero de 2016 consideraban que el mismo no había expirado. Ello supone que, de no haberse dictado resolución expresa de aprobación del PIA antes de dicha fecha, esta sería la de efectos retroactivos, en lugar del 1 de julio de 2015. A la vista de dicha respuesta se formuló a los correspondientes departamentos y consejerías la **Recomendación** de tener por expirado el plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver los PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada, que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015, el día 1 de julio de 2015.

Las administraciones de **Castilla-La Mancha** y **Galicia** han aceptado dicha recomendación y el **Principado de Asturias** la ha aceptado pero no de forma total, por lo que esta actuación se mantiene abierta.

La única comunidad que a la fecha de elaboración de este informe se ha opuesto a lo indicado en la **Recomendación** es la **Comunidad Autónoma de Castilla y León**, por lo que se ha finalizado la tramitación de la queja por diferencia de criterio entre la Administración y el Defensor del Pueblo. La comunidad manifestó que a 31 de julio de 2016 preveía que estuvieran incorporados al SAAD la totalidad de los interesados (15012296 y 19 relacionadas).

9.4.3 Acceso y contenido de las prestaciones

Fraccionamientos y periodificación de pagos a determinados efectos retroactivos

Entre las quejas tramitadas en 2016 se repiten las relacionadas con la aplicación por las comunidades autónomas de lo previsto en disposiciones que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 18/2016.

Con relación al retraso en el abono de las prestaciones económicas reconocidas en concepto de atrasos que fueron fraccionadas y aplazadas, cabe destacar que la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** ha comunicado que ha procedido a abonar las correspondientes a los ejercicios anteriores y normativamente ha dispuesto la posibilidad de pagar hasta el 31 de diciembre de cada ejercicio, por lo que se suspendió la tramitación de las quejas afectadas hasta el vencimiento de dicho plazo.

Continúa pendiente la cuestión referida a la procedencia de aplazar y periodificar el abono de la cantidad reconocida en concepto de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, cuando estos no se han generado desde la fecha de la presentación de la solicitud. Por esta razón, se ha remitido a la citada consejería un **Recordatorio del deber lega**l para que el fraccionamiento y la periodificación solo se realice en el supuesto en que los efectos retroactivos se hubieran generado desde la fecha de la solicitud, dado que la Administración entiende que una derogada ley autonómica permitía realizar el aplazamiento en todos los casos. El nuevo texto aprobado en dicha comunidad, en 2015, tal como se mantenía por el Defensor del Pueblo, señala que las cuantías en concepto de efectos retroactivos deberán ser aplazadas y su abono periodificado exclusivamente en los términos establecidos en la normativa estatal (15005141).

La misma cuestión se ha planteado en la **Comunitat Valenciana** donde la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** ha reconocido, a instancias de esta institución, el derecho a percibir la integridad de la cuantía reconocida en concepto de atrasos. Respecto a la aplicación del plazo de suspensión máximo de dos años del derecho, cabe destacar que esta comunidad ha decidido no aplicar dicha medida (14009060 y 15008299).

Alcance de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas

La aplicación indebida de la supresión de los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, prevista en la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, ha llevado a que se remita a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** el **Recordatorio del deber legal** de no aplicar la supresión de los efectos retroactivos desde el 15 de julio de 2012 en supuestos distintos al contemplado en la citada disposición adicional, la cual regula únicamente la supresión respecto a prestaciones que estuvieran reconocidas a 14 de julio de 2012, pero que no se hubieran comenzado a percibir. En espera de que la Administración murciana se pronuncie sobre la cuestión, se ha suspendido la tramitación de las numerosas quejas vinculadas a este asunto (15005141 y relacionadas).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Comunitat Valenciana,** ha señalado con relación a este asunto que fue el anterior Gobierno el que resolvió dichos expedientes en el sentido expuesto y que no cabe revocar tales decisiones, por lo que desde esta institución se ha instado a un proceso de revisión de oficio (15008299).

Más positiva ha sido la respuesta de la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha**, que ha resuelto no aplicar la citada disposición en los casos enunciados, atendiendo la argumentación del Defensor del Pueblo (15008788).

Esta institución también continúa con la tramitación de las quejas referidas al derecho de las personas reconocidas en los grados II y III, que presentaron sus solicitudes antes del 25 de mayo de 2010, a percibir las prestaciones desde el día siguiente a la presentación de dicha solicitud. Para ello, se han seguido actuaciones con las **Consejerías de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid y de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** (11021202, 13029971, 14004581, 14022046, entre otras).

Incompatibilidades entre prestaciones

El régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las diferentes prestaciones del SAAD, así como entre estas y las prestaciones de otros ámbitos de protección social, ha sido otro de los asuntos que más actuaciones ha provocado, a la vista de la desigualdad existente entre las regulaciones autonómicas.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con carácter general, las prestaciones de otros sistemas de protección social a cargo de las entidades locales son complementarias de las del SAAD. En la Comunidad Autónoma de Cataluña existe una

regulación específica que permite, en algunos supuestos, compatibilizar las prestaciones generadas en distintos sistemas de protección y, en su caso, completar la diferencia de cuantía o intensidad, además, cuando son incompatibles, se mantiene la más beneficiosa. En la Comunitat Valenciana se han homologado las prestaciones de otros sistemas (bono residencia) a las del SAAD. En la Comunidad de Madrid no existe regulación y son los ayuntamientos los que pueden determinar el régimen de compatibilidad de sus prestaciones con las prestaciones del SAAD.

En esta comunidad, el reconocimiento de la situación de dependencia moderada, que convierte a los solicitantes en titulares de un derecho subjetivo, en muchos supuestos ha provocado un perjuicio a las personas usuarias de servicios municipales, que en su condición de personas mayores tenían mayores beneficios sociales otorgados, por ejemplo, por el Ayuntamiento de Madrid (14023919, 15011138, 16000317, 16006423, entre otras).

Servicio de teleasistencia avanzada

Dado que se comprobó que determinadas comunidades autónomas estaban incorporando al SAAD a los dependientes moderados mediante el reconocimiento del servicio de teleasistencia avanzada, a veces como única modalidad de atención, se inició de oficio una actuación con la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** en el marco de la cual se le formuló la **Recomendación** de que llevara al orden del día de la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia la determinación del contenido del servicio de teleasistencia avanzada con apoyos complementarios. La Administración ha aceptado la Recomendación y se han iniciado reuniones técnicas, por lo que se está a la espera de lo que finalmente se resuelva (16003717).

Insuficiencia de recursos disponibles

La carencia de recursos disponibles cuando no se reconoce por la Administración pública otra prestación hasta que exista vacante en el servicio reconocido, implica que las personas beneficiarias queden al margen de la cobertura del SAAD. En estos casos, desde el Defensor del Pueblo se insiste en la necesidad de ofrecer de oficio el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad.

La falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de un servicio se ha extendido en la **Comunidad de Madrid** al servicio de ayuda a domicilio y, en algún caso, también al servicio de teleasistencia (16012376, 16014390 y 16015224).

El **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de Cataluña**, con relación a la suspensión del reconocimiento de la prestación vinculada al servicio de atención residencial, que se denunció en varias quejas en 2014, informó que tal medida no es una suspensión, ya que se ofrece a los interesados otra modalidad de atención, al no disponerse de plazas de atención residencial pero sí de otros servicios. No obstante, informaba igualmente que de rechazarse la propuesta alternativa se procede a dar por terminado el procedimiento. A la vista de ello, se ha formulado el **Recordatorio sobre los deberes legales** de reconocer el servicio de atención residencial y la prestación vinculada al servicio atendiendo a su carácter de derecho subjetivo y de consignar en los presupuestos crédito suficiente para financiar las citadas prestaciones garantizadas y, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias que procedan (14001432).

Determinación de la fecha de efectos en prestaciones vinculadas al servicio

En la **Comunidad de Madrid** se venía cuestionando por muchos ciudadanos la determinación de la fecha de efectos de la prestación económica vinculada al servicio, aplicada conforme a la normativa anteriormente vigente. Esta cuestión afecta a numerosos recursos administrativos pendientes de resolución y al derecho de las comunidades hereditarias respecto a las cantidades no percibidas por los beneficiarios. Examinada por esta institución dicha normativa se apreciaron divergencias con lo preceptuado en la norma estatal de aplicación y en la normativa autonómica. El Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** respecto al contenido y legalidad del artículo 14 de la Orden 627/2010, de 21 de abril, por la que se regulan la prestación económica vinculada al servicio o cheque servicio y la prestación económica de asistencia personal para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid (11021202 y relacionadas, 14004581 y 16001230).

Requisitos para la prestación económica de cuidados en el entorno

Las modificaciones de los requisitos para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales han sido causa de numerosas quejas y se ha intervenido cuando la normativa autonómica ha ido más allá de lo acordado por el Consejo Territorial y de lo dispuesto en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, o cuando de haberse dictado la resolución en plazo no hubiera habido lugar a aplicar unas condiciones más gravosas.

En los casos en los que el órgano gestor paralizó la tramitación del expediente, sin causa imputable al interesado, y esta prestación se denegó al amparo de la nueva normativa, esta institución sigue manteniendo, y así lo ha hecho ante las **consejerías**

competentes de Andalucía y la Comunitat Valenciana, el criterio de que, concluido el plazo máximo otorgado para resolver, debe aplicarse la normativa vigente en el momento de la solicitud, realizando, si así procediese, modificaciones posteriores del PIA y reconociendo otra prestación si conforme a la normativa modificada se hubiera perdido el derecho a continuar recibiéndola (13026535 y 14003504).

Continúa la tramitación de la **Recomendación** dirigida a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en una orden autonómica, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el mencionado decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Se trata de permitir que en entornos rurales con insuficiencia de recursos se admita que la persona dependiente y el cuidador no profesional no hayan de ser familiares ni residir en el mismo domicilio (14003504).

Este asunto se ha elevado a cuestión general al apreciarse una divergencia entre lo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, el 10 de julio de 2012, y lo recogido en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, sobre la posibilidad de reconocer la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales a las personas reconocidas en situación de dependencia en grado III y II que vivan solas en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, incluida la atención mediante servicios a través de prestación vinculada. En el texto de la norma reglamentaria se exige para reconocer la citada prestación a los eventuales beneficiarios que convivan con el cuidador no profesional, mientras que en el acuerdo del Consejo Territorial no se contempla tal requisito.

A la vista de ello, se ha dirigido a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** las **Recomendaciones** de efectuar el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, respetando los términos de lo acordado por el Consejo Territorial en las materias que la ley atribuye como competencia a este órgano de cooperación y de estudiar la situación de las personas a que se refiere esta previsión con vistas a que el Consejo Territorial puede disponer de una evaluación sobre la cobertura que se les presta por el SAAD (16010459).

Interrupción de la acción protectora del SAAD en revisiones de grado

En la **Comunidad de Madrid**, en el caso de que la persona ya beneficiaria de una prestación tenga que ingresar en un centro residencial de carácter privado, se interrumpe la acción protectora del SAAD hasta que se dicta la nueva resolución que resuelve la

solicitud de revisión de grado y la adecuación del PIA al nuevo grado o la modificación del PIA. En estos casos, la Administración procede a reconocer la prestación vinculada al servicio tras el trascurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud.

El Defensor del Pueblo considera inadecuada esta práctica y ha remitido a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** una **Recomendación** para que se garantice el mantenimiento de la atención a las personas en situación de dependencia, en tanto se sustancia la modificación de su PIA, junto al **Recordatorio sobre los deberes legales** de aplicar lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, exclusivamente al derecho inicial de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia y no a la modificación del PIA. La Administración ha manifestado no compartir la postura de esta institución, por lo que se han reiterado las resoluciones en la búsqueda de una salida positiva para este asunto (14007625 y 14013411).

Participación de los beneficiarios en la financiación de las prestaciones

La participación de la persona beneficiaria en la financiación del SAAD presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma comunidad puede calcularse de forma distinta dependiendo de quien sea la entidad prestadora del servicio. Esta cuestión también origina la presentación de numerosas quejas, especialmente cuando la persona ingresa en un centro residencial y tiene cargas familiares o su pareja no dispone de recursos propios y la aportación de la persona beneficiaria al coste de los servicios deja prácticamente sin recursos económicos al resto de los miembros de la unidad familiar, que no reciben la cobertura del sistema. Algunas administraciones reclaman a potenciales herederos la devolución de cantidades percibidas indebidamente por la persona beneficiaria fallecida o la cantidad que resulta de una participación insuficiente en el coste del servicio que venía recibiendo, aún cuando no conste aceptada la herencia.

Se siguieron actuaciones con la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias,** sobre las personas que previamente al reconocimiento de su situación de dependencia estaban siendo atendidas, en su condición de personas mayores, en plazas adscritas al Organismo Autónomo «Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA)» y que fallecieron antes de poder ejercer el derecho de opción sobre el régimen de participación en la financiación del servicio recibido, previsto en la norma autonómica. A los herederos se les realizó una liquidación definitiva, sin tener para ello en consideración su capacidad económica, como se hace con el resto de las personas en situación de dependencia que reciben atención residencial. Esta Administración ha zanjado finalmente la cuestión por medio de la Ley 4/2016, de 4 de

noviembre, de suspensión de liquidaciones de las deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo (14022982 y relacionadas).

También se ha estudiado la forma de calcular la participación de la persona usuaria en el coste de los servicios reconocidos en su programa individual de atención, cuando estos son prestados por una entidad local, en virtud de un convenio suscrito con la comunidad autónoma. En el supuesto concreto de la queja, se observó que la Ordenanza Municipal del **Ayuntamiento de Madrid,** a la que remite el Convenio firmado con la Administración autonómica, dispone la exclusión expresa de estas personas de su ámbito subjetivo de aplicación y señala la imposibilidad de aplicar lo previsto en la misma a los servicios reconocidos por la Comunidad de Madrid, en aplicación de la Ley de dependencia que pueda prestar el ayuntamiento. Por ello, se formuló a la corporación municipal el **Recordatorio del deber legal** de aplicar en sus propios términos la normativa establecida en su ordenanza. El ayuntamiento ha respondido indicando que está estudiando la posibilidad de modificar o derogar la citada orden.

En la misma queja, a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** se le remitió el **Recordatorio del deber legal** de cumplir su propia normativa para determinar la capacidad económica personal que se debe tener en consideración en el cálculo de la participación del beneficiario en el coste de los servicios gestionados por las entidades locales. Así como la **Recomendación** de adoptar las medidas necesarias para regular la participación económica de las personas mayores reconocidas en situación de dependencia en la financiación de los servicios que preste el Ayuntamiento de Madrid, cuestiones sobre las que aún no se ha pronunciado (13011317).

Dada la disparidad en la forma de calcular la participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio de ayuda a domicilio en virtud del tipo de entidad que lo presta, también se le ha remitido a la citada consejería el **Recordatorio del deber legal** de promover una mayor igualdad de los usuarios en cuanto a la participación, en función de la capacidad económica, en la financiación del coste de los servicios (15012314).

La **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha aceptado la **Sugerencia** realizada sobre la forma de calcular la capacidad económica de la persona beneficiaria, en el caso de adjudicación de plaza de atención residencial, cuando los ingresos de un matrimonio provienen fundamentalmente de la persona beneficiaria, y ha modificado la cantidad inicialmente establecida considerando solo la mitad de los ingresos (15014613).

En la **Comunitat Valenciana**, mediante la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat y la Sentencia número 237/2016, de 15 de marzo, de Tribunal Superior de Justicia de dicha comunidad, por la que se resuelve el recurso frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, que regula los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y sus familias en el marco del SAAD, se han derogado y anulado determinados preceptos relativos a la forma de calcular la participación del beneficiario en la financiación del SAAD. El Defensor del Pueblo se ha interesado en obtener información sobre las normas que actualmente se están aplicando para establecer dichos cálculos (14010577).

9.5 FAMILIAS NUMEROSAS

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, encomienda al Gobierno la remisión a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, de un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, así como de contribuir a la redistribución de la renta y de la riqueza de las familias.

Entre las modificaciones más reclamadas en las quejas están:

- redefinición de las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiarios del título de familia numerosa, con la inclusión de las familias monoparentales con dos hijos a cargo;
- inclusión en el título de los dos progenitores, aun cuando no exista vínculo conyugal;
- tratamiento especial para las familias de separados o divorciados con custodia compartida;
- familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo (16001226, 16006630, 16009857, entre otras).

La falta de resolución de un recurso de reposición contra la denegación del título de familia numerosa por parte de la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** motivó que se formulase un **Recordatorio del deber legal** de resolver los recursos de forma expresa y en los plazos establecidos, ya que la Administración no pueda optar por el silencio aunque entienda que el interesado, residente en el extranjero, no reunía los requisitos para acceder al título de familia numerosa solicitado (15013327).

La Comunidad de Castilla y León aplicaba indebidamente el criterio de capacidad económica para la exención o bonificación de tasas y derechos en el ámbito educativo a las familias numerosas. Sobre este asunto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya había declarado nulo un precepto del Decreto 28/2013, de 4 de julio, aplicable a las tasas universitarias, argumentando la diferencia existente entre el régimen de concesión de becas y ayudas al estudio, que puede estar sometido a las circunstancias socioeconómicas de la unidad familiar y al aprovechamiento académico del alumno; y el interés general que subyace en el ámbito de los beneficios, como exenciones y bonificaciones de las tasas o precios públicos que se apliquen a los derechos de matriculación y examen, por expedición de títulos y diplomas académicos, docentes y profesionales, etcétera, cuando de familias numerosas se trata. Lo que la Administración autonómica puede hacer es mejorar dichas medidas pero no endurecer las condiciones de acceso.

Por tal motivo se ha formulado una **Recomendación** a la **Consejería de Educación de Castilla y León** para la adecuada aplicación de estas medidas, además de una **Sugerencia** para que se aplique la bonificación a la expedición del título de bachillerato del hijo de la interesada (16008694).

9.6 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

9.6.1 Rentas mínimas

Durante 2016 se ha apreciado con carácter general una cierta disminución de las demoras en la tramitación de las rentas mínimas. Los esfuerzos realizados por varias comunidades autónomas en este campo, tanto en las tramitaciones de solicitudes iniciales como en las renovaciones mediante el incremento de partidas presupuestarias y el refuerzo de personal, parecen haber dado sus frutos. Sin embargo, en algunas quejas se han observado tiempos de tramitación que aún no pueden considerarse aceptables.

Así, se formuló un **Recordatorio del deber legal** de resolver en plazo y una **Sugerencia** para la pronta resolución del expediente del interesado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**, dado que en alguna dirección territorial se apreciaron plazos de resolución de más un año. La Administración de la Comunitat Valenciana informó de que como respuesta a esta situación se había procedido a la aprobación del Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, de agilización en la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía, ante la situación de emergencia social, que contempla fundamentalmente dos medidas: excepcionar el plan familiar de inserción si se incurre en una demora atribuible a la Administración y declarar que los puestos de personal vinculados a la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía se consideran de cobertura prioritaria (14001353 y 15010217).

La situación aquí descrita afecta también a los expedientes de renovación, donde se informó de demoras medias de ocho meses, que en el caso de la Dirección Territorial de Castellón llegaban a los doce meses. Por tal motivo, se formuló a la referida consejería una **Recomendación** para que se reforzaran los medios para cumplir con el plazo en las renovaciones. La Administración en su respuesta alude al ya indicado Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, así como a la preparación de una aplicación para mejorar la tramitación del procedimiento, especialmente mediante la coordinación y la mejora del proceso de envío de información desde las administraciones locales (14001353).

En el informe de 2015 se hizo referencia a la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Alicante,** con relación a las demoras en la elaboración de los planes de inserción familiar necesarios para la aprobación de la Renta Garantizada de Ciudadanía. La Recomendación iba encaminada a que se incrementaran los recursos materiales y personales vinculados a la elaboración de estos planes. El ayuntamiento indicó que, ante el incremento de solicitudes y la falta de personal, se tuvieron que adoptar medidas para priorizar las solicitudes. Por su parte, la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** indicó que, como consecuencia de la decisión del Tribunal Superior de Justicia sobre la fecha de efectos económicos de la solicitud, se hizo necesario excepcionar la exigencia de planes familiares de inserción para determinadas solicitudes. El Ayuntamiento de Alicante informó, en septiembre de 2016, de la incorporación de cuatro trabajadores sociales para la tramitación de los planes de inserción familiar vinculados a la Renta Garantizada de Ciudadanía con lo que espera normalizar la situación (15007292).

También en el informe de 2015 se hizo referencia a la **Recomendación** formulada a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** respecto del abono de atrasos, ya que el sistema de gestión de renta mínima impedía realizar cualquier trámite de pago durante la suspensión de la prestación. Asimismo, se formuló la **Sugerencia** de que se revisara el expediente del interesado. Ambas resoluciones fueron aceptadas y la consejería indicó que se procedía a subsanar las deficiencias informáticas referidas que impedían la percepción de atrasos, así como del abono al interesado de las cantidades que se adeudaban (14011613).

Por otro lado, se ha efectuado un seguimiento con la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** sobre las reuniones de las Comisiones de Valoración de los expedientes del Ingreso Mínimo de Solidaridad. En 2015 hubo períodos de hasta cinco meses sin reuniones y en 2016 ha habido más reuniones pero no se ha cumplido con lo establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la

Desigualdad y que prevé una reunión mensual por provincia. Por tanto, se formuló un **Recordatorio del deber legal** para que se cumpla esta previsión (15005959).

Se remitió una **Recomendación** a la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** al apreciar que la motivación para una denegación era demasiado formal y escasamente ilustrativa, pues solo aludía a la falta de un requisito legal que requiere de mayores precisiones. En coherencia con la recomendación se formuló una **Sugerencia** para que se retrotrajeran las actuaciones en el caso concreto y se emitiera una resolución con un razonamiento más individualizado (16009664).

Esta institución continúa con el seguimiento de los **Recordatorios de deberes legales** formulados a la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** y a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** sobre los procesos de tramitación de los decretos de desarrollo de las leyes que regulan respectivamente la Renta de Inclusión Social de Galicia y la Renta de Inserción de la Región de Murcia. Ambas comunidades han informado que trabajan en los borradores y que prevén completar la aprobación en los próximo meses (14006967 y 13012028).

9.6.2 Personas que viven en asentamientos de infraviviendas en Huelva

Como continuación de las actuaciones de oficio iniciadas en 2014 sobre esta cuestión, tras recibir finalmente todos los informes solicitados, esta institución formuló diversas **Recomendaciones** a los **Ayuntamientos de Lepe, Lucena del Puerto, Moguer y Palos de la Frontera**, así como a la **Viceconsejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía**.

A los ayuntamientos se les recomendó:

1. impulsar la creación de una mesa de coordinación en la que participen las administraciones (estatal, autonómica y local) y las organizaciones sociales y empresariales, para la elaboración de un plan de acceso de las personas que viven en los asentamientos a recursos tales como vivienda, sanidad, servicios sociales, así como para la garantía de sus derechos como trabajadores;
2. reforzar sus actuaciones en el marco del sistema de protección de menores, en colaboración con la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, para detectar posibles casos de riesgo de los menores presentes en los asentamientos;

3. incrementar los recursos materiales y personales para ofrecer los recursos básicos y necesarios, que correspondan a sus competencias, a los colectivos asentados en las zonas de infraviviendas.

Asimismo, a la **Viceconsejería de la Presidencia y Administración local** se le formularon **Recomendaciones** similares, aunque adaptadas a su ámbito competencial, con especial énfasis en el desarrollo de un protocolo de seguimiento de los menores allí residentes que contemple la colaboración de las entidades locales y de las autoridades de protección, sanidad y educación, así como en la implantación de medidas de apoyo a los municipios en que esta situación se da de forma habitual.

Adicionalmente se iniciaron actuaciones con la **Diputación Provincial** y con la **Subdelegación de Gobierno en Huelva,** ya que los ayuntamientos necesitan más apoyos para poder paliar en la medida de lo posible esta situación. Una vez se reciban todos las respuestas se dará cuenta en el próximo informe anual (14022565).

9.6.3 Programas municipales de garantía alimentaria

Esta institución formuló en años anteriores **Recomendaciones** a las comunidades y ciudades autónomas para que se establecieran programas de garantía alimentaria para menores. En las respuestas recibidas, la mayoría de ellas referían que tienen planes de coordinación y convenios con las entidades locales, que ofrecen ayudas para la atención por los servicios sociales de atención primaria, en las que se otorga una respuesta integral al conjunto de la familia de una manera permanente y eficiente.

El artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece como una de las competencias del municipio la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. La coordinación de todas las administraciones resulta fundamental para definir una estrategia común y crear políticas públicas de apoyo. Para ello, ha de diagnosticarse la situación de los menores que pueden encontrarse en riesgo, pobreza o exclusión social, y establecer mecanismos de mayor colaboración entre las administraciones educativa, sanitaria y social.

Resulta también necesario conocer cómo las entidades locales colaboran con la Administración autonómica, o con otro tipo de organizaciones, para garantizar la alimentación básica de los niños más allá de los períodos lectivos, bien a través de la apertura de comedores escolares, bien por otras vías que resulten accesibles para el conjunto de la población que lo necesite.

Los servicios sociales tienen encomendadas la realización de informes sociales para favorecer la inserción social de los ciudadanos, que de hecho son la vía de acceso

a los recursos para atender sus necesidades sociales. Además, para determinadas prestaciones y servicios, como el de comedor escolar para menores en situación de vulnerabilidad o el acceso de las familias a rentas de inserción, es por lo general necesaria la emisión de un informe social. En muchas ocasiones, la elaboración de estos informes no se realiza en los plazos establecidos y se demoran en consecuencia la concesión de unas prestaciones o ayudas que resultan vitales.

Por tanto, en 2016 el Defensor del Pueblo inició actuaciones con los municipios de España con más de 100.000 habitantes que, por su volumen de población y estructura de servicios, se consideran un segmento adecuado. Esta elección se realizó teniendo en cuenta la mayor incidencia del problema en el entorno urbano por factores como la complejidad de las estructuras administrativas, la mayor diversidad de necesidades a atender, una menor presencia de redes familiares de apoyo informal, así como una frecuente saturación de los mecanismos de apoyo social disponibles en el entorno.

Las **Recomendaciones** formuladas van encaminadas a establecer o reforzar un sistema de garantía alimentaria, especialmente en períodos no lectivos, para las familias con menores en situación de mayor vulnerabilidad, mediante el empleo de las fórmulas que se consideren más idóneas, como la apertura extraordinaria de comedores escolares, el establecimiento de campamentos de vacaciones, la asignación de cheques-alimentos o tarjetas sociales de prepago. Igualmente, se recomendó otorgar prioridad en la elaboración de informes sociales a los casos de menores o personas con discapacidad a efectos del sistema de garantía alimentaria.

Se solicitó información sobre el alcance y contenido de los convenios vigentes o en preparación con otras administraciones sobre la cuestión y un cuadro resumen de las ayudas municipales existentes para las familias en situación de mayor vulnerabilidad, con sus referencias normativas y dotación presupuestaria.

Hasta la fecha de cierre de este informe se han recibido la mayor parte de las respuestas y solo falta la respuesta de quince entidades locales. La mayoría de las corporaciones señalan que no solo disponen de ayudas para familias con menores en situación de vulnerabilidad en períodos no lectivos, sino que las ayudas se conceden durante todo el año. Algunas informan de la apertura de comedores escolares o campamentos de verano, con programas de ocio y tiempo libre que incluyen el almuerzo o la merienda, y otras señalan que tienen establecidos diversos recursos como prestaciones económicas de emergencia social, prestaciones para alimentos básicos adaptados a las necesidades nutricionales de los menores o refuerzos del desayuno y almuerzo.

Por otro lado, la práctica totalidad de las respuestas recibidas indica que los municipios colaboran con la Administración autonómica en la tramitación y gestión de las rentas de inclusión social, prestaciones que con frecuencia consideran el recurso fundamental para cubrir las necesidades básicas de las familias con menores a su cargo.

La mayor parte de las entidades locales también señalan que disponen de convenios con entidades del tercer sector para ofrecer diferentes recursos, así como con otras administraciones con las que se establecen líneas de actuación, como la elaboración de planes y la constitución de redes de coordinación para ofrecer diferentes recursos.

En cuanto a la segunda **Recomendación,** las entidades señalan por lo general que intentan agilizar la tramitación de ayudas y recursos para las familias con menores que con más urgencia lo necesitan, siempre dentro de sus posibilidades, ya que deben hacer frente al incremento de sus competencias y de las personas que acuden a los servicios sociales en un contexto de limitación de recursos económicos y de personal. No obstante la **Recomendación** de esta institución estaba dirigida al establecimiento de una prioridad formal de tramitación basada en el cumplimiento del principio de interés superior del menor, posibilidad que está contemplada en la normativa general de procedimiento administrativo y que no supondría más que una medida concreta de atención a la obligación existente para todos los poderes públicos españoles en virtud de la Convención de Derechos del Niño (16006854 y 61 más).

10 VIVIENDA

Consideraciones generales

Los casos más relevantes que ilustran la variedad de los supuestos investigados en materia de vivienda se exponen a continuación:

Ayudas a la vivienda. Las actuaciones se refieren, en general, a la falta de resolución de solicitudes de ayuda y al impago de las ayudas concedidas hace años y que se encuentran pendientes de abonar.

Adjudicación de viviendas de protección pública. Se han seguido actuaciones con distintas administraciones por la inseguridad jurídica del procedimiento de adjudicación de viviendas por especial necesidad. A pesar de haberse producido avances relevantes respecto al ejercicio precedente, estos no resultan suficientes, tal y como se desprende del elevado número de quejas que se reciben de los ciudadanos en este sentido.

Solicitudes de cambio o permuta de viviendas de promoción pública como consecuencia de los **problemas de convivencia** y comportamientos incívicos de los vecinos. Destaca la complejidad que supone, en ocasiones, solventar estos problemas que se alargan en el tiempo y que requieren la coordinación de distintos organismos e incluso distintas administraciones.

Ocupaciones ilegales de inmuebles. Los ciudadanos se quejan de la excesiva demora en que incurre la Administración para adoptar medidas que solventen la situación. Quienes padecen dichas molestias y los solicitantes de vivienda pública protegida que se encuentran en lista de espera, vuelven a dirigirse este año para mostrar su disconformidad porque algunas administraciones han considerado oportuno otorgar un régimen excepcional de alquiler de viviendas a favor de ocupantes sin título suficiente, cuyos derechos de propiedad o posesorios corresponden a la Administración.

Renta básica de emancipación. Las quejas se centran en ciudadanos que hace años dejaron de ser beneficiarios de estas ayudas y a quienes en la actualidad la Administración les reclama la devolución de ingresos indebidos o del préstamo destinado para gastos de la fianza del arrendamiento. Los comparecientes consideran que el derecho de la Administración a reclamar dichas cantidades ha prescrito.

10.1 PLANES DE VIVIENDA

10.1.1 Plan estatal

El 9 de diciembre de 2016, se aprobó el Real Decreto 637/2016, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-16, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. Conviene la aprobación del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-21, tras una previa planificación estratégica adecuada, conjuntamente con las comunidades autónomas, sobre los objetivos a conseguir en las diferentes líneas de ayuda.

Se ha garantizado la continuidad de la financiación de las ayudas del Estado en materia de vivienda, lo que ha ocasionado que las quejas por falta de impago de las ayudas concedidas hayan descendido respecto a ejercicios pasados.

10.1.2 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-12 y anteriores

Respecto al cambio de criterio del **Ministerio de Fomento** sobre la interpretación inicial del artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, que ocupó este epígrafe en ejercicios precedentes, cabe señalar que en general las administraciones han atendido las indicaciones del ministerio, y han adoptado medidas con el fin de hacer efectivo el cambio de criterio interpretativo inicial. Destaca, no obstante, un caso en el se ha recordado a una comunidad autónoma el criterio seguido por el Ministerio de Fomento.

En el caso concreto, la solicitud formulada por la compareciente cumplía con las condiciones establecidas por el ministerio para el abono de la renovación de las ayudas de subsidiación. Sin embargo, la **Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía** interpretó que no era susceptible de ser revisada. El Defensor del Pueblo sugirió a dicha Administración que revisara la denegación inicial de la solicitud de renovación de la ayuda a la subsidiación de la interesada y, en su caso, que la revocara para proceder al abono de la subvención, conforme al nuevo criterio establecido por el Ministerio de Fomento. Además, se ha solicitado a la consejería que informe si en otros casos análogos se han atendido las indicaciones del ministerio y si ha adoptado medidas para hacer efectivo el cambio de criterio interpretativo inicial, con el fin de que no se menoscabe ningún derecho de los beneficiarios (15016616).

Hay que hacer referencia a la actuación de oficio abierta con el **Ministerio de Fomento y varias comunidades autónomas** sobre las ayudas a la rehabilitación contempladas en el Plan Estatal 2013-16. Aunque las actuaciones continúan en curso, las conclusiones que se extraen de las respuestas de la Administración indican que el retraso en la ejecución del Plan (que no pudo iniciarse hasta finales del año 2014), y su planificación han traído como consecuencias el desfase presupuestario (en algunos

casos muy significativo respecto de las cantidades iniciales) y el que la realidad de lo ejecutado difiera considerablemente de las previsiones, si bien no de la misma forma en cada comunidad (por todas, 16000964).

10.1.3 Planes autonómicos

Continúa la disminución de quejas pues, tal y como se observó en el informe del año 2015, las administraciones han ido incorporando a sus presupuestos la financiación requerida para hacer frente a las ayudas que habían reconocido. Los solicitantes tienen reconocido desde hace años el derecho a percibir ayudas, y cuando la Administración dispone de los importes requeridos, las va abonando, siguiendo el criterio de antigüedad. Sin embargo, la Administración continúa convocando ayudas en materia de vivienda y admitiendo solicitudes, que no resuelve hasta tener de nuevo disponibilidad presupuestaria, lo cual puede tardar años. Los solicitantes de ayudas se dirigen a esta institución porque su solicitud no se resuelve y durante años no se materializa el pago de la subvención.

La Administración comunica en estos casos que no ha resuelto la solicitud ante la ausencia de disponibilidad presupuestaria, tal y como contempla —a su juicio— la normativa en matera de vivienda y de subvenciones. En estos casos, se comunica a la Administración que dicha normativa obliga a resolver las solicitudes. El Defensor del Pueblo resuelve estas actuaciones recomendado a la Administración que dicte una resolución expresa y la notifique en tiempo y forma —aun cuando sea denegatoria— en los procedimientos de solicitud de una ayuda en materia de vivienda. La finalidad es que los interesados puedan conocer si su solicitud ha sido aceptada, o los motivos por los que se ha denegado, reabriéndose en este caso con la resolución el plazo para que puedan interponer el recurso correspondiente en defensa de sus intereses (12246513, 14003861, 15001465, 15002452, 15011160, 15014429).

Un problema que se ha detectado se refiere a la documentación que han de presentar los ciudadanos junto con la solicitud de ayudas al alquiler de vivienda, y a la subsanación de las solicitudes. Esta institución indicó a la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** que la redacción del artículo de las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones al alquiler de vivienda en la comunidad para el año 2015, relativo a la documentación que debía acompañar a la solicitud, podía inducir a error en los casos de personas que vivan solas. La Orden de 21 de abril de 2016, de la consejería, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas al alquiler de vivienda, mantiene la misma exigencia respecto a la fecha de solicitud de los documentos que deban aportarse a la fase de subsanación.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado que se modifique también la redacción de la citada orden (16002315).

Respecto al procedimiento de subsanación de las solicitudes, la exigencia de que la documentación que se aporte en esta fase (y deba ser expedida por otras entidades u organismos) haya debido ser solicitada antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, carece de sentido y desvirtúa el fundamento de la subsanación. Ello puede suponer, en la práctica, imposibilitar que puedan subsanarse las solicitudes que adolecen de cualquiera de los motivos de exclusión que estén relacionados con la presentación de documentos. Los solicitantes no pueden conocer en el momento de la presentación de su solicitud y, por tanto, previamente a la valoración por parte de la Dirección General de Viviendas y Rehabilitación, los errores o las carencias de sus solicitudes que van a ser motivo de exclusión.

10.2 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

El elevado número de ciudadanos que se dirigen a esta institución por encontrarse inmersos en un procedimiento de adjudicación de viviendas públicas, hace necesario insistir en la relevancia de la cuestión.

El procedimiento de adjudicación de una vivienda por especial necesidad se ha convertido en un procedimiento ordinario en la Comunidad de Madrid para poder optar a la adjudicación de una vivienda de protección pública. El Defensor del Pueblo ha percibido el mismo problema en diferentes comunidades autónomas, como los casos de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

La situación que describen los ciudadanos en sus escritos es muy precaria. Se trata de unidades familiares, en la mayoría de los casos compuestas por mujeres solas con menores de edad a su cargo, con escasos recursos económicos y que no disponen de ningún tipo de alojamiento, o que comparten algún inmueble gracias a la ayuda de familiares o amigos.

En el presente ejercicio se ha obtenido una reacción administrativa como contestación a algunas propuestas formuladas —como se recogió en el informe de 2015— por esta institución a la Comunidad de Madrid. Los solicitantes reciben en la actualidad información sobre la puntuación obtenida en su baremación y el puesto que ocupa su solicitud en la lista de espera. Además se ha aprobado una nueva regulación del procedimiento de adjudicación de viviendas por especial necesidad en la Comunidad de Madrid que incorpora algunas novedades, como la creación de un parque de viviendas de emergencia social y la posibilidad de ofrecer alojamiento, aunque solo sea temporal, a aquellas familias que requieran atención urgente.

Se ha considerado conveniente aprovechar la oportunidad de la aprobación de un nuevo reglamento para trasladar a la **Comunidad de Madrid** varias consideraciones. Se ha comunicado la importancia de establecer un mecanismo para obtener una baremación objetiva, adecuada y proporcional a las solicitudes de vivienda, además de establecer algún mecanismo de coordinación entre **la Agencia de Vivienda Social y la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid**. Las actuaciones continúan en curso (16009746).

En otros casos, y con otras administraciones, ha sido necesario insistir en la relevancia de que resuelvan las solicitudes y que comuniquen tanto la puntuación obtenida como el orden de petición en la lista de espera de solicitantes. En ocasiones, ha resultado preciso dirigir consideraciones a la Administración, con el fin de diferenciar entre la puntuación individual de cada solicitante, la posición de la solicitud en el listado de espera y el orden de antigüedad (15009787 y 16012531).

10.3 LOS PROBLEMAS DE CONVIVENCIA EN LAS VIVIENDAS PÚBLICAS PROTEGIDAS

Muchos interesados denuncian que tienen que soportar diariamente, en su comunidad, comportamientos incívicos de sus vecinos y que generan problemas de insalubridad en el inmueble, importantes perjuicios económicos y riesgos a la salud. Los ciudadanos que presentan las quejas sufren frecuentemente agresiones y amenazas para que no interpongan denuncias. Muchos optan por abandonar sus hogares, que después son ocupados, generalmente, por miembros de las unidades familiares que generan dichos problemas.

En general, la Administración es consciente de los problemas existentes en esos inmuebles. Esta institución entiende la complejidad que supone, en ocasiones, solventar estos problemas. Sin embargo, la gravedad de la situación requiere la ejecución de medidas concretas y efectivas con el fin de evitar daños al resto de vecinos del inmueble.

Se ha recomendado a la Administración el incremento del número de inspecciones periódicas para evitar conductas ilícitas, peligrosas y molestas de los moradores y, en su caso, efectuar un seguimiento pormenorizado de las viviendas afectadas, para identificar posibles actos de vandalismo. Además, se sugiere que técnicos sociales se reúnan con las familias que tengan problemas de adaptación. En este último caso, cuando la Administración tiene comprobado que la familia conflictiva no tiene interés en colaborar, se le sugiere que proceda a la no renovación del contrato de arrendamiento al llegar la fecha de su vencimiento por perturbar la convivencia vecinal, haciendo uso de la facultad de la que dispone la Administración en su posición de arrendador de la vivienda.

La importancia de estos problemas requiere la elaboración de un protocolo de actuación para que se ejecuten medidas preventivas de forma coordinada con todas las administraciones u organismos afectados. En casos en los que existan viviendas desocupadas, la titularidad (generalmente de una empresa municipal de vivienda) ha de valorar la oportunidad de adoptar medidas preventivas para evitar que el problema se agrave con nuevas ocupaciones, como tapiar los accesos a dichas viviendas. El ayuntamiento de la localidad ha de contemplar un incremento de los servicios municipales en las inmediaciones del inmueble, como el de recogida de basuras, y destinar mayor presencia de policía local en el entorno, o en su caso, solicitar apoyo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (16001674).

10.4 CAMBIO O PERMUTA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICAS

Los interesados solicitan una permuta de vivienda ante la situación de conflicto vecinal y de convivencia existente en su urbanización, especialmente en el caso de unidades familiares con menores de edad, cuyas viviendas se encuentran situadas en barrios conflictivos. En otras ocasiones se trata de solicitudes motivadas por las circunstancias personales del interesado (lejanía del núcleo familiar, edificios poco o nada accesibles para personas mayores o con discapacidad, etcétera).

Habitualmente, los interesados llevan años solicitando el cambio de la vivienda. Durante este tiempo, lo único que obtienen es un escrito en el que se les informa de que su solicitud ha sido admitida y baremada en un subcupo (dependiendo del número de dormitorios del inmueble), y que la autorización del cambio está condicionada a la disponibilidad de viviendas destinadas a este fin. Ello origina una sensación de desconfianza e inseguridad jurídica, ya que se desconoce, incluso por la propia Administración, cuándo pueda existir esa disponibilidad.

Se han seguido actuaciones con la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** con el fin de obtener de la consejería una reacción administrativa, para un mejor funcionamiento a la hora de atender las solicitudes de cambio o permuta de vivienda. Por ello, se ha solicitado que informe del número total de solicitudes de cambio o permuta de vivienda que existen y el número de viviendas que han sido adjudicadas a los titulares de este tipo de solicitudes desde el 1 de enero de 2016. La Administración tiene que recabar datos de los últimos años referentes a las solicitudes de cambio de vivienda, para facilitar información a los interesados sobre el tiempo medio en que se pueden satisfacer las pretensiones de los solicitantes y adjudicarles una nueva vivienda, en función del subcupo del que formen parte.

También se ha indicado a esa consejería que el elevado número de solicitudes que recibe la Administración hace necesario que contemple la posibilidad de reservar como mínimo un cuatro por ciento de las viviendas que se incluyan en las convocatorias para la adjudicación de viviendas en régimen de alquiler. Así se lo faculta la Orden de 5 de noviembre de 2001, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se establecen las normas de procedimiento y requisitos para la concesión de cambios o permutas de viviendas.

Tras la aprobación del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el parque de viviendas de emergencia social, se ha solicitado a la consejería que valore la posibilidad de ofrecer alojamiento temporal, hasta tanto se les conceda el cambio de vivienda, a aquellas familias que se encuentran una situación de grave dificultad habitacional (15012260, 16001951, 16002381).

10.5 OCUPACIONES ILEGALES DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICAS

Algunas administraciones, autonómicas y locales, han considerado oportuno establecer un régimen excepcional de alquiler de viviendas públicas a favor de ocupantes sin título suficiente. Con estos procedimientos, un ocupante que reside irregularmente en una vivienda pública, puede solicitar la legalización de su situación, siempre y cuando cumpla unos requisitos y condiciones y pague un alquiler social por habitar dicha vivienda.

Esta institución es consciente de los graves problemas de acceso a la vivienda existentes en España y valora favorablemente que la Administración contemple, dentro de la libertad decisoria que la discrecionalidad le otorga, nuevas vías para ofrecer una solución a aquellas personas y familias que atraviesen dificultades para satisfacer su necesidad de vivienda. En unas ocasiones la Administración ha regularizado estas situaciones mediante una disposición de carácter general de rango legal, en otras, mediante un simple acuerdo del Consejo de Administración de la Empresa Municipal de Vivienda del municipio. Esta institución considera que es precisa una regulación de esta cuestión mediante una disposición de carácter general, de rango legal o reglamentario. Existe, de hecho, una regulación autonómica y municipal de adjudicación de viviendas públicas.

Puede existir una contradicción entre las condiciones generales que establece la regulación —y que han de cumplir los ocupantes— y los requisitos de acceso a viviendas de titularidad pública que se contemplan en las normativas autonómicas que regulan los procesos de adjudicación de estas viviendas.

Existe un elevado número de unidades familiares que atraviesan por serias dificultades y que necesitan contar con una vivienda de manera urgente. A pesar de ello, tienen que renovar, durante años, su solicitud de adjudicación de una vivienda pública

protegida por especial necesidad. Dichos solicitantes podrían interpretar que la Administración ampara el ejercicio de comportamientos y actos irregulares, beneficiando a quien los origina —con la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social— y perjudicando a quien ha cumplido con los requisitos establecidos en el reglamento de adjudicación —pues continúan en una lista de espera. Dichas circunstancias podrían demorar el tiempo de adjudicación de viviendas y aumentar las listas de espera.

Se han iniciado actuaciones, que continúan en curso, con el fin de conocer el parecer al respecto de las administraciones sobre si el régimen excepcional de situaciones de ocupación de viviendas sin título suficiente se ajusta a la normativa que regula la adjudicación de viviendas protegidas. Y si consideran que podría existir algún tipo de discriminación, y sobre cómo se ven afectados los derechos de los solicitantes de viviendas protegidas por especial necesidad (16012544).

10.6 RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

La mayoría de las quejas se centran en reclamar que hace años se obtuvo el reconocimiento del derecho a la Renta Básica de Emancipación para Jóvenes, y que en la actualidad los interesados reciben, cuando ya no son beneficiarios, requerimientos de devolución de ingresos indebidos y, en otros casos, la devolución del préstamo para gastos de fianza. Los ciudadanos consideran que, debido al tiempo transcurrido desde que solicitaron la ayuda, el derecho de la Administración a reclamar dichos importes ha prescrito.

La mayoría de las actuaciones finalizan con una serie de aclaraciones a los interesados en función de la información que ha proporcionado el **Ministerio de Fomento** por otras quejas análogas. Así, se les comunica que la Renta Básica de Emancipación comprende mensualidades de ayuda que se pagan a fondo perdido, al igual que la ayuda para constitución de un aval, cuando procede su abono. Y también, en su caso, el ingreso de un préstamo reintegrable sin intereses para gastos de constitución de fianza, en garantía de uno o más contratos de arrendamiento.

Las actuaciones que se han seguido con la Administración han sido como consecuencia de la diferencia de criterio con la fecha de vencimiento de un préstamo, porque el beneficiario ha dejado de reunir los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de la ayuda. Se ha solicitado a la Administración que contemple la oportunidad de incorporar alguna medida para agilizar el procedimiento de devolución y de proporcionar mayor información a los beneficiarios que están inmersos en un procedimiento de devolución, particularmente en aquellos casos en los que el plazo de prescripción ha quedado interrumpido (14017326).

10.7 PROBLEMAS HABITACIONALES DE EMERGENCIA SOCIAL ANTE LOS DESAHUCIOS

Las circunstancias económicas y financieras por las que atraviesa nuestra sociedad ocasionan que esta institución continúe recibiendo un elevado número de quejas que se refieren a los problemas habitacionales de emergencia social, a los que se enfrentan los ciudadanos ante un desahucio.

El municipio es el marco principal de estos problemas, y los ayuntamientos son la Administración más cercana a los ciudadanos que los padecen. Es por ello que se recuerda a los consistorios que deben contemplar el desalojo de la vivienda tan solo como último recurso, conforme a las reglas del derecho internacional y previa planificación de sus consecuencias.

Ante los casos en los que una unidad familiar sin recursos tiene que hacer frente a un desalojo inminente, especialmente cuando existen menores, las actuaciones que se inician desde esta institución están encaminadas a controlar la actuación administrativa, desde el punto de vista de la prevención, intermediación y protección. Se solicita frecuentemente la búsqueda de soluciones habitacionales, siquiera alojamientos temporales, a las familias que se enfrentan a esta situación. Para ello se requiere, y así se solicita, una mayor coordinación con los servicios o departamentos sociales de las correspondientes administraciones afectadas.

En general, tanto las comunidades autónomas como los ayuntamientos adoptan medidas que, en diferentes formas, contribuyen a aliviar la situación de estos ciudadanos. Para ello se procede a la creación de departamentos específicos que ejercen de mediación para paralizar los desahucios por parte de entidades financieras, se crean parques de viviendas destinadas a familias en grave situación socioeconómica, o se modifican reglamentos de adjudicación de viviendas por especial necesidad para baremar los casos de desahucio inminente. También se aplican distintas medidas de apoyo e impulso para recuperar a las familias y evitar su exclusión social. En todos los casos, el Defensor del Pueblo informa a los comparecientes de dónde tienen que acudir para poder defender adecuadamente sus intereses y de las diferentes opciones que disponen para afrontar cada caso.

11 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

11.1 SEGURIDAD SOCIAL

Consideraciones generales

Del conjunto de actuaciones, tramitadas en 2016 en este campo, más del 75 % están vinculadas con las prestaciones. Las cuestiones relativas a cotización y recaudación y la seguridad social internacional superan respectivamente el diez y el cinco por ciento de las actuaciones.

Respecto de las actuaciones de oficio, en el año al que refiere este informe, están vinculadas a un estudio en preparación sobre la atención social a los enfermos oncológicos. Se ha solicitado información a los diferentes organismos competentes, cuyo listado completo se ofrece en la parte que desglosa las actuaciones de oficio, en el Anexo C de este informe. Respecto del alcance y las limitaciones de la acción protectora de la Seguridad Social, los procesos de adecuación de los puestos de trabajo, a fin de evitar riesgos para la salud o sobre las dificultades para asumir el coste de los medicamentos más allá de los de dispensación hospitalaria. También se ha solicitado información a los servicios de empleo sobre si tenían previsto tomar en consideración la situación de vulnerabilidad específica del mencionado colectivo en los programas de fomento del empleo, aun cuando no se trate de personas con un grado de discapacidad protegible (16007961 y 20 más relacionadas).

El porcentaje global de admisiones a trámite se situó cerca del 38 % de las actuaciones aquí encuadrables. El alto porcentaje de no admisiones se explica en gran medida por no haberse acreditado una actuación irregular, lo que ha ocurrido en cerca del 62 % de las inadmisiones a trámite. Ello se debe a que en muchos casos las quejas evidencian un desacuerdo de fondo con la regulación de una determinada prestación o sistema de cómputo e incluso la pretensión de que se excepcione de manera singular la norma. Los siguientes tres motivos de inadmisión, la ausencia de actuación administrativa previa que supervisar, la falta de respuesta a una solicitud de datos para poder evaluar la queja y decidir sobre su admisibilidad o la existencia de una intervención judicial, han sido causa del 29 % de las inadmisiones.

Los organismos con los que se tramitan las admisiones son por las entidades gestoras, por este orden el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE),** el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** y la **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**, que en su conjunto superan el 70 % de las admisiones. En porcentajes menores aparecen organismos vinculados a la Administración General del Estado

(**Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Dirección General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y Agencia Estatal de la Administración Tributaria**), **servicios autonómicos de empleo y otros organismos dependientes de los departamentos y consejerías autonómicos de empleo**.

Los tiempos medios de respuesta son adecuados y el volumen de requerimientos está entre los más bajos del conjunto de las Administraciones. La formulación de primeros requerimientos de respuesta tras el planteamiento de la cuestión es poco habitual y los segundos requerimientos no han llegado al 4 % de las actuaciones admitidas a trámite. No ha sido necesario formular ningún tercer requerimiento.

El conjunto de actuaciones realizadas en este ámbito ha dado ocasión a formular **16 recomendaciones, 3 sugerencias y 3 recordatorios de deberes legales**, cifras que si se ponen en relación con el porcentaje de admisiones resultan más bajas que en otros campos. De hecho, el 55,6 % de las quejas admitidas a trámite concluyeron acreditando la correcta actuación de la Administración. En el 33,80 % de los casos se apreció una actuación incorrecta que fue subsanada, de manera completa o parcial, tras la intervención de esta institución. Las conclusiones con diferencia de criterio han sido escasamente significativas en términos cuantitativos y, como resulta habitual, se concentran en problemas con las prestaciones de alcance individual.

11.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas

En el pasado informe se dio cuenta de la actuación realizada ante la **Tesorería General de la Seguridad Social** para mejorar el sistema de notificación electrónica, con relación a los cotizantes. Algunos ciudadanos se quejaron de los perjuicios que les ocasionaba no recibir avisos de la existencia de notificaciones en la página web de la Seguridad Social, de las que solo podían tener noticia a través del servicio WINSUITE, casi siempre colapsado, pese a contar con un plazo limitado de diez días para acceder a las mismas.

La intervención ha finalizado con resultado positivo, tras modificarse el anterior sistema. Aunque no está así establecido en la norma, en aras de ofrecer una mayor seguridad a empresas y ciudadanos, actualmente se envían avisos por distintos medios, comunicando la disponibilidad de notificaciones en la sede electrónica. En caso de que el usuario facilite su dirección de correo electrónico, se utiliza esta vía para alertar de la existencia de notificaciones, tanto a las personas físicas, como jurídicas o apoderados. También se envía un segundo correo electrónico dos días antes del vencimiento del plazo. Cuando las empresas no designan apoderado, se hace llegar el aviso a través de WINSUITE o del buzón RED. Según la información recibida, las incidencias por este asunto han pasado a ser puntuales y se resuelven con celeridad (15014962).

11.1.2 Cotización y recaudación

Convenio especial para trabajadores de 50 años afectados por regulaciones de empleo

La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** no ha aceptado la **Recomendación** que se le formuló en el año 2014 y reiteró en el 2015, a fin de impulsar medidas legislativas que permitan a la Tesorería General de la Seguridad Social sustituir la voluntad de la empresa que incumple la obligación legal de suscribir un convenio especial a favor de trabajadores de 50 o más años de edad, en los expedientes de regulación de empleo (ERE), o para establecer, de forma alternativa, un sistema de sanciones más riguroso o multas compulsorias en la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), al no parecer suficientemente disuasorias las existentes.

En su respuesta, la Administración entiende que la exigencia de suscripción del convenio, recogida en el Estatuto de los Trabajadores, nace del ámbito laboral y considera que es en ese marco donde debe regularse. Se remite al orden jurisdiccional social para el reconocimiento de este derecho, lo que obliga a los afectados a asumir las consecuencias de un incumplimiento empresarial que les es ajeno, y los costes de un proceso judicial dilatado en el tiempo. Esa secretaría de estado manifiesta igualmente, que no cuenta con datos concluyentes sobre la efectividad práctica de la última reforma del régimen de sanciones, operada en la LISOS, en el año 2013.

Por su parte, la **Secretaría de Estado de Empleo** se ha mostrado más proclive a asumir la citada Recomendación. Entiende que para que los trabajadores obtengan el resultado pretendido podría introducirse alguna medida similar al alta de oficio. La cuestión está siendo objeto de estudio por un grupo de trabajo en el que participan todos los órganos del ministerio (14004621 y relacionadas).

Gestión telemática de bonificaciones y cuotas

Continúan recibiéndose quejas de ciudadanos perjudicados por las dificultades en la adaptación de los programas informáticos para el cálculo de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, como consecuencia de las múltiples reformas legales que en estos últimos años han afectado al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Este fue el caso de varias trabajadoras autónomas, madres de hijos menores de siete años, que contrataron a un trabajador a tiempo completo para conciliar la vida personal y familiar. Ello supone la aplicación de las reducciones introducidas en el mes de julio de 2015 en el Estatuto del Trabajo Autónomo, por la Ley 25/2015, de las que las reclamantes no habían podido disfrutar en el momento de dirigirse a la institución.

La **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)** ha indicado que la carga de trabajo que suponen estas modificaciones legislativas obligó a la Gerencia de Informática a priorizar la adaptación de las aplicaciones respecto de los colectivos con mayor número potencial de afectados. Las adaptaciones reclamadas por las comparecientes finalizaron en el mes de septiembre de 2016 y se les aplicaron de oficio las correspondientes bonificaciones con carácter retroactivo (16000327, 16004338 y 16004692).

Estas mismas dificultades impidieron que los trabajadores autónomos que cursaron su alta inicial en el 2015, pudieran disfrutar de las reducciones y bonificaciones de cotización, introducidas también en el Estatuto del Trabajo Autónomo por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, orientada al impulso y fomento del autoempleo. Entre marzo y junio de 2016, la **TGSS** normalizó la situación, primero con una aplicación provisional de los beneficios que se regularizó posteriormente devolviendo las correspondientes cuotas a los interesados, con lo que se dieron por finalizadas la actuaciones (16000721, 16004338 y 16009724).

Otro caso objeto de intervención, se refiere al retraso de dos años en la entrada en funcionamiento de la aplicación para el cobro de la cuota especial de solidaridad del 8 % sobre la base reguladora, a la que los trabajadores autónomos deben hacer frente en su totalidad cuando optan por la denominada jubilación activa, esto es, por compatibilizar el cobro de su pensión de jubilación con un trabajo remunerado. Tal figura se introdujo en la Ley General de la Seguridad Social por el Real Decreto Ley 5/2013, con entrada en vigor en marzo de ese mismo año. Los comparecientes exponían que hasta mayo de 2015 no se completó el mecanismo de cobro y entretanto se había girado una cantidad a tanto alzado, que estaba siendo objeto de regularización. Ello supuso reclamaciones de hasta 18 meses de débitos a los afectados.

La **TGSS** comunicó que la complejidad de la automatización de procesos, hizo prever una tardanza en su implementación. Por ello, en septiembre del 2013 habilitó un acceso para que las distintas direcciones provinciales pudieran realizar manualmente la gestión de dicha cuota de solidaridad. Exponía que la mayor parte de los trabajadores autónomos cotizaron correctamente y que desde abril del 2016 se encontraba en pleno funcionamiento el proceso de cálculo y liquidación de la misma. A fin de paliar los efectos de esta demora, a principios del 2016, los servicios centrales de la tesorería generaron un fichero con los supuestos en los que no se habían controlado de forma manual las jubilaciones activas, remitiendo instrucciones a todos los organismos provinciales para facilitar a los autónomos afectados la regularización del pago adeudado. Las cuotas de solidaridad se han reclamado sin recargos ni intereses y se ha facilitado la concesión de aplazamientos cuando así se ha solicitado, con lo que se entiende subsanada la situación (15010898 y relacionadas).

Deducciones para trabajadores autónomos parte de sociedades de capital

Debe hacerse igualmente mención a una **Recomendación** y a varias **Sugerencias** dirigidas a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** para que se extendiesen a los trabajadores autónomos, socios o administradores de sociedades de capital que posean su control efectivo, las deducción previstas en la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo.

Según el criterio de la **TGSS**, la concesión de beneficios a autónomos tiene como finalidad proteger al emprendedor en tanto que persona física y no al socio de una sociedad capitalista, aunque se trate de sociedades unipersonales, ya que solo responden de las deudas sociales con el capital aportado. Esta institución sigue la línea de los Tribunales Superiores de Justicia de Galicia y la Comunidad de Madrid, favorables al reconocimiento de la deducción en estos casos. El hecho de que la ley no recoja de forma expresa este derecho no supone que lo excluya y actuar así implica hacer de peor condición a unos emprendedores respecto de otros, en función de la figura jurídica a la que se acojan. Tampoco puede olvidarse que en el caso de los administradores puede operar la responsabilidad personal respecto a cantidades adeudadas por cuotas a la Seguridad Social, más allá del límite de su aportación.

La citada secretaría de estado ha reiterado que estos incentivos se dirigen a impulsar el autoempleo individual y colectivo. Afirma que la ley solo incluye expresamente a cooperativas y sociedades laborales, por el papel que juegan en el empleo, por lo que considera que no puede extenderse su aplicación a socios de otro tipo de sociedades, como las mercantiles. Desatiende con ello las Recomendaciones y Sugerencias formuladas, con lo que esta institución debe dejar constancia de su discrepancia (16001336).

Bonificaciones en el mantenimiento del empleo a personas con discapacidad

En 2016 ha proseguido la actuación iniciada a instancias del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), sobre la posibilidad de contemplar en las bonificaciones previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, la situación de los trabajadores que prestan servicios con contrato indefinido y que durante la vigencia del mismo, son reconocidos en un grado de discapacidad inferior al 65 %. La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** ha expresado un parecer favorable mientras que la **Secretaría de Estado de Empleo** ha manifestado que no se considera necesario implantar tal medida, ya que la normativa actual ofrece cobertura dado que está prevista la reincorporación en determinados casos.

Por ello, se ha solicitado información adicional, entre otros extremos, sobre las medidas existentes para fomentar el mantenimiento del empleo de dichos trabajadores en el caso de que no cumplan los requisitos para ser declarados en situación de incapacidad permanente parcial, o para tener derecho a que se les reconozca una incapacidad permanente total o absoluta, así como el de otras personas que no están incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula las medidas de fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad, como son las personas reconocidas en situación de dependencia con reconocimiento de una prestación económica de asistencia personal (15012829).

Cotizaciones en distintas situaciones

Se requirió información a **TGSS** sobre la pretensión de una estudiante universitaria que durante ocho meses desarrolló labores de investigación en la Universidad Complutense de Madrid con una beca que le fue concedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y que pretendía ser dada de alta en la Seguridad Social. Ese organismo participó que en el supuesto de estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas y reúnan los requisitos para su inclusión en el régimen general como asimilados a trabajadores por cuenta ajena es preciso que las empresas procedan a su afiliación, alta y cotización.

La actuación prosiguió, por tanto, ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades.** La contestación recibida resulta concluyente cuando afirma que en estos supuestos no existe vínculo laboral ya que no se realizan funciones propias de un puesto de trabajo, por no desempeñar la entidad concedente de el papel de empleador, y porque la cantidad de 2.000 euros que se asigna una sola vez en concepto de beca, no tiene carácter remuneratorio sino de subvención, que puede incluso ser posteriormente reclamada en caso de incumplimiento de algún requisito (16000835).

También se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** al constatarse la existencia de un vacío en la Ley General de la Seguridad Social que no concreta el sujeto obligado a la cotización en supuestos de trabajadores en situación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, cuando durante la misma se extingue su contrato de trabajo, hasta que pasan a percibir la prestación por desempleo una vez que finaliza dicha situación. Este supuesto sí que está previsto en las incapacidades temporales por contingencias comunes, en las que la entidad gestora de la prestación por desempleo está obligada a hacerse cargo de las cotizaciones. En dicha Recomendación se ha solicitado la modificación del artículo 283.1 de la citada norma, a fin de determinar el organismo que

debe atender ese concreto período de cotización. La secretaría de estado ha indicado que los centros directivos competentes van a proceder al estudio de la cuestión planteada (15011544).

11.1.3 Cuestiones de procedimiento sobre las prestaciones

El **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** emitió un certificado de rentas en el que figuraba el concepto de retención judicial por alimentos y el ciudadano estimaba que debiera constar retención judicial por pensión compensatoria. El INSS puso de manifiesto que existe una única clave para consignar en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas las retenciones judiciales practicadas para afrontar una pensión compensatoria o una por alimentos. No obstante, considera que hay que tener en cuenta que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas se creó en 1994, como una herramienta al servicio de todas las entidades que gestionan prestaciones de naturaleza pública, cuya titularidad y mantenimiento se ha encomendado al INSS. En esta base se integra información de 12 millones de prestaciones concedidas por más de 110 organismos diferentes, con lo que introducir cualquier modificación tiene una operativa compleja y los cambios a realizar se priorizan en atención a las funciones del registro.

El INSS reconoce que lo correcto sería la distinción de la finalidad de todas y cada una de las retenciones que se practican en las prestaciones que constan en el registro, pero afirma que ha sido imposible hasta este momento acometer el desglose. Añade que la modificación sugerida implica la revisión y el cambio en su caso de todas las deducciones aplicadas a pensiones que contengan el concepto «por alimentos» existentes actualmente en el registro con independencia de su año de concesión. A la vista de lo anterior, se ha procedido a suspender las actuaciones, sin perjuicio de que esta institución se mantenga a la expectativa de la realización efectiva de los cambios necesarios para hacer posible la identificación de los conceptos de retención (15005203).

Esta institución envió una **Sugerencia** al **INSS**, ya que su Dirección Provincial en Bilbao evitó facilitar a un letrado la identidad del funcionario que tramitó una solicitud de pensión de viudedad denegada, pese a sus sucesivas peticiones y a ser un derecho reconocido en las normas de procedimiento administrativo. Ese organismo ha contestado que dicha petición se refería al funcionario o técnico que hubiera informado la resolución. En estas prestaciones no resulta preceptiva ni vinculante la emisión de informes previos a la resolución de la reclamación previa, y la solicitud del compareciente se considera satisfecha al haber tenido acceso a la identidad del titular de la unidad administrativa que tuvo a su cargo la resolución del proceso, tal y como exige la norma. También se le dio traslado del expediente, por lo que ha finalizado la actuación (16002014).

11.1.4 Prestaciones por incapacidad

En el informe del pasado año se hizo mención a una actuación iniciada ante el **INSS**, relativa al reconocimiento de la declaración de incapacidad realizada en otros países de la Unión Europea. El reconocimiento de este tipo de decisiones solo se aplica de forma automática en Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo, pero no resulta posible en España, al no estar nuestro país inscrito en el anexo VII del Reglamento (CE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre coordinación de los Sistemas de las Seguridad Social, que reconoce la concordancia de legislaciones a estos efectos.

Sobre la base del artículo 42 de la Constitución y de las «Directrices sobre movilidad e inclusión de personas con discapacidad», aprobadas por Resolución del Parlamento Europeo, el 25 de octubre de 2011, se recomendó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** que abordase el estudio comparativo necesario para establecer las equivalencias entre nuestro ordenamiento interno y el del resto de Estados miembros de la Unión Europea, a fin de que las decisiones sobre invalidez que afecten a emigrantes españoles puedan tener carácter vinculante si deciden retornar a España.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad Social no ha sido favorable, al considerar que dicho análisis, además de ser muy complejo, no obtendría resultados prácticos debido a la falta de equivalencia entre las diferentes legislaciones y a la necesidad de firmar posteriores acuerdos con los Estados homologables de difícil negociación. En contra del criterio expuesto por la Administración, esta institución entiende que el hecho de que los emigrantes retornados tengan que someterse a un nuevo proceso en España, supone una cortapisa para su retorno que debería superarse (15014954).

La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** no aceptó las **Recomendaciones** cursadas en los años 2012, 2013 y 2014 para que se considerasen prorrogados los efectos de la situación de incapacidad temporal, hasta la efectiva notificación de la resolución de alta médica a los afectados, a fin de evitarles perjuicios por la pérdida de salarios y prestaciones, por estimar que la existencia de una única sentencia del Tribunal Supremo que seguía ese criterio no resultaba suficiente para crear jurisprudencia. Esta posición discrepante se ha modificado tras emitir ese mismo tribunal de casación un segundo pronunciamiento el 2 de diciembre de 2014, de doctrina coincidente con el anteriormente señalado.

El **INSS** ha comunicado que acepta el criterio del Defensor del Pueblo de prorrogar los efectos de la situación de incapacidad, hasta que se notifique al interesado la correspondiente resolución, pero solo en supuestos de alta o curación por mejoría, una vez agotado el plazo máximo de incapacidad temporal de 365 días. Para los casos de extinción de la prestación de incapacidad temporal como consecuencia de la

denegación de incapacidad permanente, continúa considerando que los efectos económicos del subsidio se extinguen a la fecha de la resolución por la que se deniega la incapacidad permanente. El INSS propondrá la correspondiente modificación normativa en la reforma del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, por lo que la actuación continúa abierta a la espera de dicho cambio legal (15013430).

En el caso de una ciudadana, a la que en sentencia judicial se le reconoció que la revisión de su situación de incapacidad permanente absoluta no podría realizarse hasta febrero del 2017, la intervención de esta institución sirvió para que el **INSS** advirtiera el error cometido al tener en cuenta la fecha de la resolución dictada por ese organismo y no la acordada por el juez y repusiera a la interesada en el cobro de su pensión (16011189).

11.1.5 Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, a efectos de la prestación de maternidad, se mantiene la situación asimilada al alta durante los 90 días siguientes a la baja en el Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA). En aplicación de dicha doctrina se solicitó al **INSS** que reconociese la prestación a una ciudadana que había causado baja en dicho régimen de afiliación. El INSS considera que no procede asumir, por el momento, dicha doctrina mientras que no sea confirmada por el alto tribunal, puesto que solo existe una sentencia en tal sentido (15012604).

El **INSS** resolvió una reclamación previa relativa a una prestación por maternidad casi cinco meses después de su presentación, por lo que se formuló un **Recordatorio del deber legal** de resolver las reclamaciones previas en el plazo de 45 días previsto en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (16000344).

11.1.6 Pensiones

Continuidad de la actividad creativa durante la jubilación

Tras la apertura de expedientes sancionadores a determinados autores que continuaron desarrollando su labor creativa una vez jubilados, a lo que se sumó la petición de la Plataforma «Seguir Creando», en representación de las diversas disciplinas artísticas, se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social**. Ese organismo contestó que procede la suspensión del abono de la pensión, cuando se realicen trabajos de creación por cuenta propia por los que se perciban ingresos anuales totales superiores al salario mínimo interprofesional en

cómputo anual. Esta interpretación conlleva el inicio de expedientes sancionadores, con solicitud de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, alta de oficio en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, acta de liquidación de cuotas e imposición de sanciones.

La Constitución española, en su artículo 20.1 b), reconoce y protege los derechos a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. De igual manera, el artículo 44.1 atribuye a los poderes públicos la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura, considerada un derecho de todos. Estos preceptos, que se alinean con otras previsiones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, obligan, por un lado al establecimiento de un sistema de protección de los derechos de autor, pero también a establecer un marco normativo que fomente que aquellas personas que han alcanzado la mayor edad puedan, en condiciones razonables, continuar contribuyendo a la sociedad en la que viven mediante la difusión de los frutos de su labor creativa.

Por ello, en el mes de julio de 2016 se formularon **Recomendaciones**, al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** y al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** para impulsar el estatuto del artista y del creador, al objeto de dar respuesta legislativa a las peculiaridades de carácter laboral, fiscal y de la Seguridad Social de este colectivo. A este último departamento se le formularon además tres Recomendaciones específicas:

1. estudiar la aprobación de modificaciones legislativas que declaren compatible la percepción de pensiones públicas del régimen de la Seguridad Social, con el cobro de los derechos de autor por creación u obras nuevas realizadas a partir de la jubilación;
2. entretanto no resulte posible lo anterior, efectuar una interpretación normativa que permita la continuidad de la actividad creadora de los autores pensionistas, de modo que no sufran menoscabo en sus respectivos niveles de renta por el hecho de crear;
3. revisar los requisitos de la Ley General de la Seguridad Social sobre pensión de jubilación y envejecimiento activo, para permitir el acceso a la jubilación activa al mayor número de ciudadanos que pretendan prolongar su vida laboral.

La respuesta formal e inicial de la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** no parecía asumir las Recomendaciones formuladas, entendiendo que el único sistema para compatibilizar el cobro de la pensión con la continuidad de la labor creadora era acogerse a la jubilación activa, que supone perder un 50 % de la pensión, y ello a pesar de que esta institución había señalado que dicha posibilidad estaba al alcance de muy pocos pensionistas por los requisitos que para ello se exigen. En el mes de octubre de

2016, la entonces titular en funciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social hizo pública la intención de promover una reforma legislativa que permita compatibilizar el cobro de la pensión de jubilación con el desempeño de un trabajo remunerado, por cuenta propia o ajena. El Defensor del Pueblo ha solicitado información sobre este proyecto y sobre las previsiones de elaboración del estatuto de artistas y creadores que aborde la protección integral y las concretas necesidades de este grupo social, tanto al ministerio mencionado como al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (15009913 y relacionadas).

Pensiones de orfandad

El artículo 224 de la Ley General de la Seguridad Social establece que si un huérfano estuviera cursando estudios y cumpliera los 25 años durante el curso escolar, la percepción de la pensión de orfandad se mantendrá hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al del inicio del siguiente curso académico.

Preguntado sobre la cuestión, al hilo de un caso concreto, el **INSS** indicó que en las instrucciones interpretativas, emitidas por la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica, se establece que son los centros docentes los que determinan las fechas de inicio del curso escolar con su propio calendario, motivo por el que la norma general de ser el año escolar el comprendido entre el 1 de octubre de cada año y el 30 de septiembre del año siguiente es solo supletoria para el caso de que no exista un calendario específico para el curso, o que en aquel no queden determinadas claramente unas fechas de inicio o finalización.

En atención a lo expuesto se procedió a revisar de oficio el expediente del interesado y rehabilitar la pensión hasta el 31 de octubre de 2017. No obstante, al apreciar que la decisión que fue objeto de la queja se adoptó por la Dirección Provincial del INSS en Cádiz, se ha solicitado información adicional sobre si el criterio aplicado en este expediente pudo también afectar a otros en similares circunstancias (16013993).

Prestación por hijo a cargo

La Dirección Provincial del **INSS** en Alicante suspendió el pago de una prestación por hijo a cargo, por no presentar la interesada el Documento Nacional de Identidad de su hija, aunque esta señalaba no haber recibido la comunicación de tal requerimiento. La entidad gestora comprobó que efectivamente se había producido un error en la recepción de la petición, por lo que procedió al abono de los semestres correspondientes (16010704).

Pensiones no contributivas

Las pensiones de incapacidad y jubilación en su modalidad no contributiva tienen por finalidad hacer frente a las necesidades básicas de la vida, por lo que resulta necesario tramitarlas con la máxima agilidad para no dejar a los solicitantes sin los mínimos recursos para su subsistencia. El número elevado de reclamaciones de ciudadanos de Castilla-La Mancha, y más concretamente de la Provincia de Toledo, denunciando la falta de contestación a sus solicitudes, ha puesto de manifiesto un retraso estructural en la tramitación de estas pensiones. La Administración arguye la complejidad de los trámites y que la demora se compensa con el abono de atrasos a contar desde el mes siguiente a aquel en que se presentó la solicitud.

En marzo de 2016, se formuló a la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** un **Recordatorio del deber legal** de resolver en el plazo de 90 días previsto para estos casos. La respuesta indica que se trata de dar solución al problema de demoras dotando a la sección de más personal y, especialmente, de personal técnico. Respecto de la cuestión estructural, a finales del año 2016, el tiempo medio de tramitación en la Dirección Provincial en Toledo era de 18 meses. La consejería alega que el tiempo de tramitación se está reduciendo de manera significativa, gracias a una serie de medidas introducidas en el mes de marzo (aumento de la plantilla de la sección de prestaciones; cambio en la jefatura de la sección; formación especializada durante tres semanas de todo el personal para mejorar la gestión administrativa de los expedientes; priorización de expedientes en atención a razones de urgencia social acreditadas por los Servicios Sociales de atención primaria). El objetivo es llegar a la media de tramitación existente en las demás direcciones provinciales que se sitúa en los dos meses (15005432, 15017077, 16001828, entre otras).

El **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña**, tras revisar el expediente de un ciudadano que reclamaba el complemento de tercera persona de su pensión no contributiva de invalidez, procedió a reconocer dicho complemento y abonar los atrasos desde diciembre de 2012, fecha en que se había solicitado la revisión del grado de discapacidad. La Administración interpretó, a raíz de la intervención de esta institución, que la petición de revisión del grado tenía como finalidad última instar la revisión económica de la pensión no contributiva (16001015).

11.1.7 Desempleo

Notificaciones por vía electrónica

En el informe del año 2015 quedaron reflejados los trabajos de preparación del sistema de notificaciones telemáticas de citaciones. Desde el **Servicio Publico de Empleo Estatal** se indicó que, durante el primer semestre de 2016, finalizaron las tareas de desarrollo del citado sistema y la integración en Cl@ve, plataforma común de las Administraciones para la identificación, autenticación y firma electrónica. Respecto de las prestaciones por desempleo, el SEPE anunció que se empleará este sistema para los ciudadanos que manifiesten su preferencia por ese canal, mediante un formulario publicado en la sede electrónica o mediante una solicitud presencial en una oficina de prestaciones de ese organismo. Se prevé que esta funcionalidad esté operativa en el primer trimestre de 2017 (14014658).

Confusiones sobre las competencias de los servicios de empleo

Esta institución ha constatado en múltiples ocasiones que el hecho de que en una misma oficina se encuentren ubicados el SEPE y el servicio público de empleo de la correspondiente comunidad autónoma puede dar lugar a confusiones, dado que las competencias de cada organismo no siempre son diferenciadas con claridad por los ciudadanos. Sobre este asunto ya se ha llamado la atención en anteriores informes, reclamando la implantación de sistemas de información comunes para superar el problema.

Dicha confusión dio lugar a la extinción de un subsidio de desempleo, al comunicar el perceptor de la prestación su salida al extranjero y el regreso en la oficina de empleo dependiente de Lanbide (Servicio Vasco de Empleo) sita en el mismo edificio que la oficina de prestaciones del SEPE. Tomando en consideración la indicación de esta institución, el **SEPE** procedió a la revisión del procedimiento de extinción del subsidio de desempleo, reanudándolo y abonando los atrasos (16009084).

Solicitantes de prestaciones o subsidios de alta en el impuesto de actividades económicas (IAE)

En el informe del año 2015, se dio cuenta de dos **Recomendaciones** y una **Sugerencia** remitidas al **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** sobre el acceso a prestaciones o subsidios por desempleados en alta en el impuesto de actividades económicas (IAE). El SEPE no considera procedente dictar instrucciones en orden a que se conceda la prestación o subsidio por desempleo a personas que, a pesar de estar dadas de alta en el IAE, acrediten no haber percibido ingresos, ya que afirma que dicha

percepción resulta incompatible con el trabajo por cuenta propia con independencia de los resultados económicos del negocio.

No obstante, el mismo organismo ha aceptado la **Recomendación** del Defensor del Pueblo de no denegar las prestaciones por desempleo solicitadas por aquellos trabajadores que, pese a encontrarse de alta en el IAE, acrediten debidamente no haber realizado actividad por cuenta propia ni haber estado en disposición de hacerlo, por no haber ostentado la titularidad de una licencia cuando ello resulte preceptivo, ya que la incompatibilidad de las prestaciones se produce con el trabajo, y no se da, por lo tanto, con el mero hecho de figurar el interesado de alta en el IAE, en el censo de empresarios o en un colegio profesional. Aunque también se afirma que estos casos deben ser objeto de análisis individualizado, puesto que las posibilidades son muy amplias por lo que las oficinas de prestaciones deben examinar cada situación. Sí estima el SEPE que la falta de colegiación y la ausencia de la oportuna licencia son supuestos en los que queda debidamente acreditada la falta de actividad. Respecto del caso concreto, la entidad gestora no aceptó la **Sugerencia** que se le formuló para dejar sin efecto la denegación de la prestación del interesado en la queja, al entender que no existían elementos suficientes para destruir la presunción de actividad vinculada al alta en el IAE (14018205).

Demoras en la tramitación

En el pasado informe se aludía a la tardanza en resolver las reclamaciones previas presentadas ante la dirección provincial en Sevilla, que el **SEPE** consideró excepcional. En 2016 diversos ciudadanos volvieron a plantear el mismo asunto. La entidad gestora justificó estos casos como consecuencia de las dificultades derivadas de la acumulación de reclamaciones en determinados lapsos temporales a lo que se unen eventualidades en materia de personal. A la vista de ello, se formuló al citado servicio la **Recomendación** de que adoptasen las medidas oportunas para reducir la demora existente, al menos en algunos supuestos, en la tramitación de reclamaciones en la reseñada dirección provincial.

El **SEPE** comunicó que para prevenir que se produzcan estas situaciones se habían implantado con carácter general actuaciones de automatización de las distintas aplicaciones informáticas de gestión y actividades de formación continua del personal que tramita las prestaciones por desempleo. Cuando, a pesar de estas medidas, se produce una acumulación de expedientes de reclamación previa, en la dirección provincial afectada se ponen en marcha medidas excepcionales, como el apoyo de personal destinado en otras unidades, que de manera transitoria colabora también en la resolución de estos expedientes. Al adoptarse medidas para reducir la tardanza se

finalizaron las actuaciones, aun cuando esta institución realizará un seguimiento para comprobar su efectividad (16005858).

A través de una queja individual se detectó la acumulación de demoras de expedientes presentados por vía telemática en la Dirección Provincial del **SEPE** en Santa Cruz de Tenerife vinculados a la isla de La Palma. Dicho organismo comunicó que, durante los meses de octubre y noviembre del año 2015, la Oficina de Prestaciones de Santa Cruz de La Palma había sufrido una serie de incidencias como consecuencia de la avería de un servidor informático que provocó una demora en el reconocimiento de las prestaciones y que se prolongó más de lo deseable por dificultades para su reemplazo. El informe oficial destacaba que desde la instauración de la denominada «oficina sin papel» es necesario contar con acceso a internet para realizar comprobaciones relativas a los expedientes y la imposibilidad de realizar esta comprobación provocó la dilación en la resolución.

En lo que respecta a la situación general de la Dirección Provincial en Santa Cruz de Tenerife, se indicó que en el mes de junio de 2016 se presentaron 16.148 solicitudes de prestación o subsidió de los que se resolvieron en un tiempo igual o inferior a 15 días naturales el 98,85 % y que el tiempo medio de resolución de expedientes era de 4,78 días (16000912).

Revisión de expedientes de prestaciones contributivas de desempleo

Figuran a continuación varios ejemplos de actuaciones en las que, después de la intervención de esta institución, se ha procedido a la revisión de los expedientes de los interesados con resultados positivos para sus intereses.

Así ocurrió en un caso en el que se advirtió que un error en la gestión por parte del **Servicio Público de Empleo de Madrid** del Documento de Alta y Renovación de la Demanda (DARDE), podría causar perjuicio al interesado. En otra queja, el **SEPE** modificó la base reguladora de la prestación y abonó los correspondientes atrasos tras recalcular las cotizaciones (16001390 y 16002829).

También se revisó la resolución de archivo de un expediente al estimar que el ciudadano actuó con la diligencia debida, en un caso de requerimiento de un certificado de emigrante retornado, cuya presentación al **SEPE** se demoró al resultar necesaria para su expedición por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona la aportación de documentación extranjera, debidamente apostillada, cuya recepción se retrasó (16005623).

El examen de las circunstancias en que se produjo en el año 2012 la comunicación de la interesada sobre la percepción de los salarios de tramitación, supuso

que se dejara sin efecto por el **SEPE** la resolución inicialmente adoptada, reconociendo a la interesada una nueva prestación de 720 días de duración y regularizando el requerimiento por un cobro indebido a 4.119,79 euros, que se han compensado con parte de la nueva prestación reconocida, en lugar de los 21.141,88 euros inicialmente reclamados (15015004).

Reintegro de prestaciones en los despidos colectivos declarados nulos

El reintegro de prestaciones indebidas en los supuestos en los que un despido colectivo es anulado determinó la necesidad de formular en 2015 una **Recomendación** y una **Sugerencia** al **SEPE**. Conforme a la comunicación recibida, se acepta la sugerencia formulada y se señala que ese organismo ha adoptado la doctrina del Tribunal Supremo, según el cual el derecho a las prestaciones por desempleo previamente reconocido a los trabajadores se revocará, se regularizará o se mantendrá, dependiendo de que aquellos perciban efectivamente la totalidad de los salarios de tramitación, los perciban parcialmente de la empresa o del Fondo de Garantía Salarial, o no perciban cantidad alguna. Esta institución comparte el criterio de ese servicio, al resultar más beneficioso para las personas desempleadas.

El examen de fondo del asunto reveló también un problema de redacción en el artículo 268 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), a consecuencia de varias modificaciones sufridas que han dejado sin sentido la referencia a uno de los apartados del precepto. Por ello, se solicitó información del SEPE sobre si había comunicado al centro directivo competente esta circunstancia, indicando este que efectivamente lo había hecho pero que la modificación no pudo realizarse con anterioridad a la aprobación del texto refundido de la LGSS. A la vista de ello, se han suspendido las actuaciones a la espera de la modificación normativa que dé coherencia al texto legal (15008704).

Prestación de cese de actividad para trabajadores autónomos

No ha tenido un resultado favorable la actuación iniciada en 2015 en la que se formularon **Recomendaciones** respecto del requisito de acreditar un determinado nivel de pérdidas para acceder a la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. El **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** al que se elevó la cuestión tras el inicial rechazo de las Recomendaciones por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ha ratificado el criterio de esta. Esta institución debe hacer constar la diferencia de criterio existente respecto de la postura de la Administración, pues considera que el problema tiene un alcance general y que el principio de seguridad

jurídica aconsejaba seguir las recomendaciones formuladas por esta institución (15010776).

Subsidio de desempleo

Esta institución comparte el criterio del **SEPE**, de 30 de diciembre de 2014, por el cual, partiendo de la obligación de alimentos de los progenitores respecto de los hijos con independencia del estado civil, entiende que para acreditar la existencia de responsabilidades familiares han de incluirse todas las rentas y a todos los miembros de la unidad de convivencia así constituida, para dar un trato similar al adoptado en los supuestos de matrimonio con hijos, y así ha venido comunicándose a los ciudadanos que se han dirigido a la institución planteando su disconformidad. Ello supone que, a efectos de acreditar responsabilidades familiares durante la vigencia de una unión de hecho, se presuma que los gastos necesarios para la alimentación, formación y cuidado de los hijos comunes son asumidos con cargo a los ingresos destinados a la unidad de convivencia.

Ante el desconocimiento de los solicitantes del subsidio de dicho criterio, esta institución formuló al SEPE dos **Recomendaciones** para que se incluyan en los folletos y guías informativos de todos los subsidios y en la página web de ese servicio el citado criterio, y para que se impartan instrucciones al objeto de que los funcionarios de las oficinas de prestaciones efectúen un estudio de las solicitudes de las prestaciones y subsidios, requieran toda la información sobre los ingresos de las personas desempleadas y extremen la celeridad en la revisión de cobros indebidos de los mismos.

En su respuesta, la entidad gestora acepta la Recomendación e indica que ha revisado el impreso de solicitud de subsidio, actualizado la información y ha incluido el asunto en el apartado de preguntas frecuentes de su página web. Respecto de la segunda Recomendación, se señala que, aunque entre sus objetivos está la reducción de plazos de respuesta, dada la casuística a la que hay que atender, en determinadas ocasiones se producen situaciones excepcionales que pueden implicar una mayor demora en la resolución de un concreto procedimiento (15014797).

La **Secretaría de Estado de Empleo** ha comunicado que mantiene el criterio del **SEPE** de computar el importe de las becas públicas para estudios académicos percibido por cualquiera de los miembros de la unidad familiar, a los efectos de determinar el cumplimento de los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares para el acceso al subsidio de desempleo a que se refiere el artículo 275 de la Ley General de la Seguridad Social, excluyéndose de este cómputo las becas o ayudas cuyo objeto sea únicamente el de suplir los gastos que se generen por la asistencia a

acciones de formación o programas de empleo, tales como gastos de transporte, alojamiento o manutención.

Ello implica la no aceptación de las Recomendaciones a las que se hizo alusión en el anterior informe, que fueron elevadas a la Secretaría de Estado para ver si se lograba una reconsideración en la postura del SEPE. Al concluir esta tramitación el Defensor del Pueblo debe reiterar su criterio de que las becas destinadas a compensar los gastos inherentes al estudio no debieran considerarse renta de la unidad familiar a estos efectos (15008125).

Conforme a la doctrina jurisprudencial, cuando se recibe un inmueble en herencia y luego se vende, el momento de imputación del incremento patrimonial es el de la aceptación de la herencia, y los incrementos patrimoniales por operaciones de tracto único son imputables únicamente al mes en que se produce la operación, por lo que solo generan causa de suspensión del subsidio en el concreto mes en que tiene lugar pero no la extinción.

Planteada una queja en la que una ciudadana refería que el **SEPE** había dictado resolución sobre extinción del subsidio, por no comunicar la aceptación de la herencia hasta la fecha en que se produjo la venta de un inmueble heredado, esta institución estimó que el subsidio debía suspenderse y no extinguirse por aplicación de la doctrina antes referida. La entidad gestora argumentó que la decisión del Tribunal Supremo no constituía jurisprudencia reiterada, al existir una única sentencia en tal sentido (15013616).

Esta institución debe resaltar que, en atención a la cuantía de las cantidades reclamadas por percepción indebida del subsidio, no resulta posible la interposición de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, por lo que, al igual que en el asunto sobre la consideración de rentas de la unidad familiar de las becas de estudio, la no asunción del criterio del Tribunal Supremo, obliga a que los desempleados deban acudir caso a caso ante la jurisdicción social para ver atendidas sus pretensiones.

Renta Activa de Inserción (RAI)

Como consecuencia del premio obtenido por la interesada en un concurso televisivo, el **SEPE** procedió a extinguir la ayuda del Programa RAI y a reclamar las cantidades indebidamente percibidas, al estimar que debía haberse comunicado tal circunstancia en el momento en que se produjo la participación. Sin embargo, la obtención del premio estaba condicionada a que mantuviese confidencialidad sobre toda información relacionada con dicho concurso y el abono del premio se hizo efectivo varios meses después de la participación. Por ello, se indicó a la entidad gestora que la cantidad indebidamente percibida debería haberse calculado desde la fecha de cobro del premio y

no desde la de celebración del concurso. Dicho organismo aceptó el criterio de la institución y dejó sin efecto el requerimiento de cobro y se modificó la cantidad reclamada (16002605).

En otro caso se examinó la exclusión de la interesada por no comparecer ante los servicios de empleo. El **SEPE** acabó estimando la reclamación previa presentada por la interesada. También se solicitó información general sobre el plazo de resolución de reclamaciones por parte de la dirección provincial de ese servicio en Alicante. El SEPE indicó que se había producido la baja de dos trabajadores, lo que ocasionó retrasos, por lo que se procedido a formar a otros empleados para su incorporación a la unidad de reclamaciones previas. Aun cuando se han finalizado las actuaciones, esta institución realizará un seguimiento sobre la efectividad de las medidas adoptadas (16002941).

Dadas las serias consecuencias que implica la falta de renovación del Documento de Alta y Renovación de la Demanda (DARDE), que en este ámbito conlleva la exclusión del programa, se formuló una **Recomendación** al **SEPE** con el fin de que informara a los beneficiarios del RAI, en el compromiso de actividad y en la correspondiente guía, cuando no hayan podido renovar en la fecha establecida una demanda por enfermedad, de la necesidad de proceder a renovar el DARDE tan pronto como cese el impedimento.

Dicho servicio estima que aceptar la recomendación implicaría incorporar también el resto de circunstancias que se consideran causa justificada para dejar de cumplir en plazo cualquier obligación, lo que resultaría extremadamente prolijo si pretende abarcar toda la casuística, por lo que no ha atendido la propuesta de esta institución (16005078).

Se ha formulado al **SEPE** un **Recordatorio de deberes legales** relacionado con la demora en dar contestación a una reclamación previa presentada ante la Dirección provincial en Castellón (16005912).

Con relación a la participación de los desempleados en acciones de formación u otras propuestas realizadas por ellos mismos y su incidencia para poder acceder al RAI, cabe destacar que la intervención realizada por la institución motivó que la **Subdirección General de Prestaciones del Servicio Publico de Empleo Estatal** emitiera un oficio a todas las direcciones provinciales en el que se aclaraba que dichos períodos, que se consideran de suspensión de la demanda de empleo, se computarán como parte del período de inscripción necesario como desempleado para poder incorporarse al programa de renta activa de inserción, que debe ser como mínimo de 12 meses. Esta medida se aplicará igualmente a quienes se encuentran en suspensión de la demanda por asistencia a cursos de formación en el momento de solicitar su incorporación al programa (15010487).

Programa de Recualificación Profesional (Plan PREPARA)

Desde el año 2014, la institución realiza un seguimiento de las actuaciones de la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para supervisar el efecto de las medidas adoptadas para la normalización en la tramitación de los recursos de alzada interpuesto frente a resoluciones de ayuda económica del Plan PREPARA. Por los datos ofrecidos en 2016 el tiempo medio de resolución continúa en los 18 meses, motivo por el cual se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** para que se refuercen las medidas adoptadas para reducir la demora en la resolución de estos recursos de alzada.

En respuesta a la Recomendación, la citada secretaría general ha anunciado la adopción de varias medidas complementarias: El refuerzo de la consejería encargada de la elaboración de las propuestas de resolución; ampliar las facultades del personal adscrito en la elaboración de resolución; incremento de la colaboración del SEPE en la elaboración de propuestas, aunque esta medida está supedita a la disponibilidad de funcionarios y de presupuesto, y la realización de actuaciones formativas (14022009).

La intervención del Defensor del Pueblo ha supuesto la corrección de algunas incidencias con relación a la tramitación y gestión de esta ayuda. Cabe destacar las actuaciones realizadas ante la situación que expuso una interesada en el año 2014 y que derivó en la pérdida de la ayuda y la reclamación de ingresos indebidos por figurar de baja en el Itinerario Personalizado de Inserción (IPI). Tras una laboriosa investigación, que implicó a los **servicios de empleo de Andalucía y Cataluña** y al **SEPE**, se confirmó que se había producido un error agravado por la transferencia de la responsabilidad entre dos servicios autonómicos de empleo. Finalmente, el Servicio Público de Empleo Estatal cursó instrucciones a la Dirección Provincial en Barcelona para que procediera de oficio a revisar el expediente y a restituir las cantidades que le correspondía percibir a la interesada (13018670).

11.1.8 Seguridad social internacional y reglamentos comunitarios

Integración de lagunas para trabajadores migrantes

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en Sentencia de 21 de febrero de 2013, dictada en el asunto C-282/11 Salgado González, sobre una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, determinó que en el vigente sistema de cálculo la pensión teórica de jubilación de los trabajadores migrantes españoles al amparo de los reglamentos comunitarios, no es conforme al derecho de la Unión Europea sobre libre circulación y precisa ser adaptado. Dicha pensión teórica se calcula dividiendo la suma de las bases de cotización reales durante los años

inmediatamente anteriores al pago de la última cotización en España, entre un divisor fijo. El período de carencia se completa con un período ficticio de años cotizados, con valor cero en el caso de trabajadores autónomos, al no existir en este régimen integración de lagunas por los períodos en blanco en la carrera de cotización. La consecuencia de este sistema es una reducción en el importe de la pensión, que no se hubiera producido si se hubiese cotizado únicamente en España, sin ejercer el derecho de libre circulación, y el cálculo se realizara teniendo en cuenta determinados años de cotización anteriores al mes previo al hecho causante, como sucede para el resto de trabajadores.

El citado fallo se refiere solo a trabajadores por cuenta propia, si bien esta institución entiende que su razonamiento en cuanto al fondo también resulta aplicable a trabajadores migrantes por cuenta ajena, para los que la integración de lagunas de los períodos en los que no consten cotizaciones se realiza por la base mínima, y dada la lejanía en el tiempo, por importes muy reducidos. En ocasiones se tienen en cuenta períodos ficticios en los que el solicitante contaba con una edad en la que ni siquiera estaba autorizado para trabajar, como sucedió en el caso de la promotora de la queja.

Para evitar que el colectivo de trabajadores migrantes se vea obligado a asumir la carga de acudir de forma individual a los tribunales de justicia para obtener un pronunciamiento estimatorio de su pretensión, se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, a fin de que modifique el actual sistema de cálculo de la cuantía teórica de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes, para evitar que se realicen cómputos de años ficticios que supongan un disminución de la pensión a percibir. Al cierre de este informe no se ha recibido respuesta sobre este asunto (15011196).

Demoras en la tramitación de pensiones por autoridades extranjeras

Como años anteriores, continúan recibiéndose numerosas quejas de ciudadanos que plantean importantes demoras en la tramitación de sus peticiones de pensiones solicitadas al amparo de los convenios bilaterales de Seguridad Social, especialmente referidas a Argentina y Venezuela. En todos los casos se solicita información al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)**, que da puntual cuenta de las sucesivas reiteraciones de información realizadas a los organismos extranjeros competentes. También se remite a los afectados a las instituciones homólogas al Defensor del Pueblo en dichos países. Los casos particulares permanecen abiertos hasta que se tiene constancia de que se ha logrado superar el problema (14010637, 14015097, 14017722 y relacionadas).

Impago de pensiones venezolanas

La defensora del pueblo remitió una carta a su homólogo de la República Bolivariana de Venezuela para trasladarle el problema del conjunto de pensionistas venezolanos residentes en España, que durante el año 2016 no han percibido sus pensiones a cargo de ese país al haberse suspendido su pago, de lo que también se informó al embajador de Venezuela en España. Esta institución ha resaltado la situación de especial vulnerabilidad de este colectivo, muchos de ellos enfermos o con discapacidad, que subsisten gracias a su pensión y que no pueden reingresar en el mercado laboral. El Defensor del Pueblo de Venezuela ha comunicado que está realizando las gestiones para que el Estado se ponga al día en sus compromisos de pago y que ha recomendado dar prioridad a este grupo para el pago de divisas.

Paralelamente se ha llevado a cabo una actuación general ante el **INSS**. En la contestación recibida de dicho organismo se expone que cuando los pensionistas de la Seguridad Social de Venezuela comunican a ese instituto que no perciben la pensión reconocida se remite un escrito individualizado al Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS), instándole a que adopten las medidas necesarias para el abono de la pensión venezolana, de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio de Seguridad Social suscrito entre España y Venezuela. Este es un problema que se repite periódicamente, cuando no están definidos los nuevos tipos de cambios y las decisiones económicas del Gobierno de aquel país para cada año, produciéndose retrasos que a veces son de meses. La Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España presenta al IVSS las reclamaciones que al respecto recibe.

En conexión con la anterior, algunos ciudadanos se han quejado de haber dejado de percibir el complemento a mínimos de sus pensiones, pese a no recibir ningún pago de Venezuela. El **INSS** ha precisado que lo determinante para apreciar el derecho a ese complemento es que la suma de ambas pensiones a las que se tiene derecho no supere el mínimo establecido a tales efectos y ello independientemente del ingreso efectivo de las cantidades. Por esta razón, no resulta posible que las autoridades españolas continúen abonando dicho complemento hasta que Venezuela reanude los pagos ya que de esta manera se generarían ingresos indebidos que tendrían que ser reintegrados en un futuro con los consiguientes perjuicios para los afectados.

Esta institución insistirá, tanto ante las autoridades venezolanas, como ante los organismos españoles de enlace, hasta el definitivo restablecimiento de los derechos de este colectivo y el consiguiente abono de los atrasos (16007118 y relacionadas).

11.1.9 Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

La Ley General de la Seguridad Social prevé que las mutuas colaboradoras puedan realizar tratamientos terapéuticos y rehabilitadores, con el fin de evitar la innecesaria prolongación de los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes, previa autorización del correspondiente servicio público de salud y una vez recabado el consentimiento informado del paciente. El plazo de inicio suele ser de unos días, pero una demora de varios meses en el comienzo del tratamiento rehabilitador ocasionó que un ciudadano fuera excluido de la lista de espera de su servicio de salud, al constar su consentimiento para que una mutua se hiciera cargo, y que tuviera que solicitar de nuevo su realización al mencionado servicio ante la falta de atención por parte de aquella.

A la vista de ello, se formuló una **Recomendación** a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, para que los servicios médicos de las mutuas informen por escrito a los trabajadores con incapacidad temporal del plazo estimado de inicio de tratamientos vinculados a contingencias comunes cuando tal posibilidad sea ofertada por la entidad mutual, ya que de otro modo, el interés de la norma quedaría frustrado si la opción del usuario se realizara sin conocer las posibilidades reales de atención inmediata por parte de las mutuas.

En su respuesta, la dirección general no descarta que cada mutua pueda facilitar a los trabajadores en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes un plazo indicativo con carácter aproximado de la fecha de inicio de los tratamientos, y ha señalado que la reclamación planteada no afecta de forma general a todas las mutuas, por lo que ha remitido un oficio a la entidad colaboradora que generó el problema, solicitándole que cuando ofrezca tratamiento a pacientes por procesos comunes, cumpla en lo posible el plazo establecido para su realización. Se considera con ello aceptada en parte la Recomendación por lo que se ha puesto fin a la actuación (15007322).

11.2 EMPLEO

11.2.1 Colocación y empleo

En el año 2016 se ha mantenido la creación de empleo iniciada en los años precedentes, tras superarse los años más duros de la crisis económica. No obstante, según datos del Instituto Nacional de Estadística, el desempleo en España afecta a más de cuatro millones de trabajadores, lo que supone una tasa de paro que supera el dieciocho por ciento.

El mantenimiento de los altos índices de desempleo hace que personas en plena edad laboral no aporten sus cotizaciones para el sostenimiento del sistema de seguridad social, y se vean necesitadas de ayudas públicas para subsistir. Todo ello hace

imprescindible que las administraciones en los niveles estatal, autonómico y local mantengan políticas activas de empleo en el marco de una estrategia coordinada, que propicien la mejora de la empleabilidad de los colectivos especialmente castigados por la falta de empleo, como son los mayores de 45 años y los jóvenes, y la creación de empleo en el ámbito privado.

Debe reiterarse, como se ha hecho en años anteriores, que la inversión en políticas activas de empleo y la aplicación de las concretas medidas o programas requiere un previo estudio en el que esté definida su finalidad y los efectos que se pretenden conseguir y una evaluación rigurosa de sus resultados, ya que solo así pueden ir reorientándose para alcanzar una mayor eficacia.

Empleo juvenil

Aunque se ha reducido en los últimos años, la tasa de desempleo entre los menores de 25 años está cercana al 50 %, lo que convierte este colectivo, que constituye el futuro del país, en objetivo absolutamente prioritario en las políticas activas de empleo.

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil, implantado en el año 2014, no ha dado los frutos esperados. Para ser beneficiario de las medidas y programas del sistema es necesaria la inscripción en el fichero previsto en la normativa de aplicación. Al finalizar el año 2016, el número de inscritos en el fichero creado para ser beneficiario del sistema no alcanzaba el medio millón de jóvenes, lo que significa que solo uno de cada diez jóvenes es posible beneficiario. Esta institución señaló ya el pasado año la necesidad de determinar las razones del fracaso del sistema y apuntó como posibles causas la complejidad del procedimiento de solicitud de inscripción y el rigor de los requisitos de la inscripción, que exigía no haber trabajado en los 30 días anteriores a la solicitud ni haber recibido acciones educativas o formativas en determinados períodos anteriores a dicha solicitud.

El Real Decreto Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, ha suprimido estas exigencias. La inscripción en el sistema requiere estar desempleado o no haber recibido acciones formativas o educativas el día anterior a la solicitud. Además con la nueva norma no es precisa la solicitud de inscripción del interesado, de modo que si se cumplen los demás requisitos, la inscripción o renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo implica la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. La supresión de las anteriores trabas hace posibles beneficiarios del sistema a todos los jóvenes menores de 30 años desempleados demandantes de empleo, lo que favorece su formación y empleabilidad (15014993, 15015334, 15015658).

Requisito de empadronamiento en el acceso a empleo público en las políticas activas de empleo

En las bases de convocatorias de procesos selectivos para el acceso al empleo público se incluye con frecuencia el empadronamiento previo en un determinado municipio, bien sea como requisito o como mérito baremable. Las quejas recibidas revelan que se trata de una circunstancia bastante generalizada en el territorio nacional y no se circunscribe a una concreta comunidad autónoma. En la mayor parte de los casos examinados se trata de acceso a empleo temporal en el municipio en el marco de planes de empleo dirigidos a desempleados, pero también se ha constatado esta práctica en algunas convocatorias para realizar contrataciones indefinidas y para la formación de bolsas de trabajo para contratación temporal en servicios de alguna comunidad autónoma.

Alguno de los ayuntamientos afectados ha apelado a los altos niveles de desempleo del municipio y al interés social para justificar esta práctica. No obstante, la jurisprudencia sobre la materia es unánime al estimar que la toma en consideración del empadronamiento en las bases de las convocatorias para el acceso a empleo público, como requisito o como mérito objeto de baremación, sea este de carácter funcionarial o laboral, fijo o temporal, introduce una diferencia de trato que atenta contra el principio de igualdad que proclama el artículo 14 de la Constitución y vulnera el principio de igualdad en el acceso al empleo público enunciado en el artículo 23.2 de la Constitución y los principios de mérito y capacidad que rigen el acceso a la función pública conforme al artículo 103 de la Constitución. Las medidas de fomento y favorecimiento de colectivos en situación precaria pueden ponerse en práctica por vías distintas del acceso al empleo público.

En alguno de los supuestos examinados no se exige el empadronamiento en determinado municipio, sino la inscripción como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo de una determinada comunidad autónoma. La inscripción en un Servicio Público de Empleo viene determinada por la localidad de residencia del demandante de empleo, por lo que de modo indirecto el empadronamiento se convierte en requisito de selección.

Esta institución dio traslado de la cuestión al **Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas,** a fin de conocer su criterio y dar a este asunto un tratamiento unitario no circunscrito a los ayuntamientos respecto de los que se había presentado queja.

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas coincide con el criterio de esta institución y el mantenido hasta ahora por los diferentes órganos judiciales que han examinado supuestos de contratación por parte de administraciones públicas en las que

se ha tomado en consideración el empadronamiento en determinado municipio o comunidad autónoma.

Conforme a este criterio, de la normativa de aplicación se desprende que la existencia de relación contractual laboral con la Administración, fija o temporal, con independencia de la finalidad de la contratación y de que esta se dirija a desempleados en el marco de programas de políticas activas de empleo, determina la condición de empleado público del trabajador y consiguientemente la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Por ello, el empadronamiento como criterio de selección no es constitucionalmente admisible.

Supuesto diferente es el de la prestación de servicios derivada de convenios de colaboración entre los servicios públicos de empleo y la Administración pública correspondiente, orientados a la mejora de la empleabilidad y para la realización de obras o servicios de interés general y social en la que no se establece relación laboral alguna con la Administración pública. Tanto la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas como el Servicio Público de Empleo Estatal admiten en sus informes que en estos supuestos resulta admisible la inclusión del requisito o mérito del empadronamiento en razón de la finalidad de estos convenios y los programas derivados de ellos.

Por todo ello, **esta institución ha dirigido a los distintos ayuntamientos** en los que se ha constatado esta práctica **Recomendaciones** para la supresión del empadronamiento como requisito o mérito en los procesos selectivos para la contratación de personal laboral, por tratarse de un requisito contrario al principio de igualdad consagrado por la Constitución.

Concretamente, se han dirigido **Recomendaciones** a los ayuntamientos de Montijo y Zafra, en Badajoz; Valdepeñas, Porzuna, Herencia y Campo de Criptana, en Ciudad Real; Valle de Mena, en Burgos; Peñaranda de Bracamonte, en Salamanca; Plasencia, en Cáceres; Olías del Rey, en Toledo; y Monachil, en Granada. También se ha dirigido una **Recomendación** en el mismo sentido a la **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias** respecto de la exigencia de estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias para poder formar parte de una bolsa de contratación temporal.

Los ayuntamientos de Herencia, Zafra, Campo de Criptana, Peñaranda de Bracamonte y Plasencia han aceptado la **Recomendación**. Hasta la fecha se muestran reticentes a aceptarla los ayuntamientos de Olías de Rey, Valle de Mena, Porzuna, Valdepeñas, Montijo y Monachil. Algunos de ellos han formulado objeciones. Otros, transcurridos varios meses, no han dado respuesta a esta institución. En todos los casos

prosiguen las actuaciones ante estos ayuntamientos hasta obtener respuesta definitiva a la recomendación formulada.

En fechas recientes, esta institución ha solicitado la colaboración de la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)** para dar la máxima difusión a esta **Recomendación** entre las entidades locales que la constituyen (16004903, 16004718, 16004854, entre otras).

A juicio del Defensor del Pueblo, sería conveniente que se tratara este asunto en la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, por ser este el máximo órgano colegiado de cooperación, encuentro y deliberación, entre la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales, de modo que puedan acordarse líneas de actuación coordinada para el ejercicio de las funciones que en defensa de la legalidad corresponden a la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, a través de la impugnación de actos o acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico.

Denegación de subvenciones a entidades públicas por incumplimiento de obligaciones de seguridad social

El pasado año, esta institución trasladó a la ministra de Empleo, en su condición de presidenta de la **Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales**, la preocupación por la exclusión de los municipios que tienen deudas de Seguridad Social de los programas enmarcados en la ejecución de las políticas activas de empleo, en aplicación de la regla general fijada en la Ley General de Subvenciones de no conceder subvenciones a quien no esté al corriente de estos pagos.

En estos casos se da la paradoja de que quien se ve perjudicado por la deuda municipal y la consiguiente denegación de la subvención no es la corporación local solicitante, sino principalmente los trabajadores desempleados que más están sufriendo las consecuencias de la crisis y se encuentran en una situación de grandes dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

La Secretaría de Estado de Empleo ha comunicado, en el último trimestre del año 2016, que las comunidades autónomas no han planteado objeciones a que se estipule, como criterio uniforme, en las normas reguladoras de subvenciones aprobadas en el marco de las políticas sociales y de ejecución de las políticas activas de empleo, que los municipios con deudas tributarias o de seguridad social no sean excluidos de la posibilidad de ser beneficiarios de las subvenciones cuyos destinatarios son vecinos que se encuentran en una situación de especial necesidad. Pero consideran que la modificación propuesta solo puede hacerla el Estado, ya que habría que aprobar una excepcionalidad de la Ley de Subvenciones.

La Secretaría de Estado de Empleo pone de manifiesto que, dada la trascendencia que tiene la materia y su repercusión en un extenso campo normativo en subvenciones, se trata de un asunto muy complejo que requiere del estudio sereno y en profundidad, sin que haya habido tiempo material para concluir el modo de llevarlo adelante desde que se trató en la Conferencia Sectorial, en el mes de noviembre de 2015, dada la convocatoria de elecciones y la prolongada situación de Gobierno en funciones, determinando un largo período sin tener la potestad para hacer modificaciones legislativas.

En atención a lo anterior, esta institución retomará estas actuaciones en el curso del año 2017 (15006903).

Consecuencias del rigor en la aplicación de las medidas de racionalización del gasto en las entidades locales

La aplicación de la disposición adicional novena de la Ley de Bases de Régimen Local, sobre redimensionamiento del sector público local, introducida por el número treinta y seis del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, determina la extinción automática de las empresas públicas en situación de desequilibrio presupuestario.

El rigor de esta norma ha determinado el cierre del Centro Especial de Empleo del Ayuntamiento de Torres de La Alameda (Madrid), en el que desde hace años trabajaban aproximadamente 30 personas con discapacidad. La empresa municipal que gestionaba este centro de empleo estuvo en desequilibrio presupuestario durante los años 2013 y 2014, y las nóminas de los trabajadores eran abonadas con aportaciones municipales. El cierre de la empresa se produjo por imperativo legal el 1 de diciembre de 2015.

Esta institución ha realizado un seguimiento de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, tendentes a que los trabajadores afectados encuentren un nuevo empleo o, en su defecto, se facilite la gestión de su demanda de empleo. Según la información recibida, desde la Concejalía de Empleo se ha apoyado a todos los trabajadores para la tramitación de las diferentes prestaciones de desempleo, poniendo vehículos para trasladarlos a las oficinas de empleo ubicadas en Alcalá de Henares. Cuatro de estos trabajadores se encuentran trabajando en el Ayuntamiento de Torres de la Alameda, y el resto se encuentra dado de alta en situación de desempleo y cobrando la prestación por desempleo a la que tienen derecho, sin que hasta el momento haya sido posible su recolocación en otros centros especiales de empleo.

Fundamentalmente, esta institución considera necesario mostrar la preocupación por los efectos del rigor en el cumplimiento del déficit, cuando solo se atiende a criterios económicos, en situaciones como la examinada, que deja a estas personas con

discapacidad sin el empleo que venían ocupando desde hace años y en una muy difícil situación para obtener otro (15016652).

11.2.2 Formación profesional

Ayudas y subvenciones

En el caso de las prácticas profesionales no laborales en empresas, al amparo de la convocatoria aprobada por Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, la normal tramitación de los procedimientos para el pago de estas compensaciones económicas a las empresas debía haberse desarrollado durante el segundo semestre del año 2012. No obstante, la Administración ha incumplido estos plazos y ha demorado más de tres años la tramitación de las solicitudes.

La información recibida revela que en el cuarenta por ciento de los 2.064 expedientes las empresas en las que se realizaron las prácticas profesionales tenían deudas con la Agencia Tributaria y/o con la Seguridad Social, lo que conforme establece la Ley General de Subvenciones impide la concesión de la compensación económica. En muchos casos son empresas que no tenían estas deudas cuando presentaron la solicitud, ni durante el plazo máximo de seis meses del que disponía la Administración para resolver las solicitudes, pero en años posteriores han contraído estas deudas debido a la falta de recursos para hacer frente a sus gastos, derivada de la crisis económica.

Esta institución considera que el **Servicio Público de Empleo Estatal** tiene responsabilidad en la situación sobrevenida de estas empresas como deudoras con la Agencia Tributaria y con la Seguridad Social, debido al incumplimiento de su obligación de resolver y pagar en plazo las compensaciones económicas a las que tenían derecho las empresas. Por ello, se dirigió una **Recomendación** a fin de valorar las opciones posibles, dentro del marco legal, para que las empresas que acreditaron encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias durante el plazo de seis meses en que el Servicio Público de Empleo Estatal debió resolver los expedientes, no se vean privadas de percibir las compensaciones económicas a las que tienen derecho por la realización de las prácticas profesionales no laborales.

El Servicio Público de Empleo Estatal no ha aceptado la Recomendación de esta institución por entender que, conforme a la Ley General de Subvenciones y demás normativa de aplicación, para ser beneficiario de la subvención es preciso acreditar con carácter previo a la concesión y pago de la ayuda, que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. Las actuaciones han concluido, si bien esta institución considera que podían haberse estudiado posibilidades para no denegar la compensación económica a las empresas afectadas (14019163).

Se han recibido varias quejas de empresarios que contrataron con entidades de formación, que figuraban en la página web de la Fundación Tripartita, en el Catálogo de Entidades Organizadoras, la impartición de cursos de formación a sus empleados. Se aplicaron las correspondientes bonificaciones en la cuota de la Seguridad Social en los años 2011 y 2012, pero, años después, la Tesorería General de la Seguridad Social les reclama a estos empresarios la devolución de las bonificaciones aplicadas, a partir de informes del Servicio Público de Empleo Estatal, que estima incorrectamente desarrollada la acción formativa.

La normativa de aplicación carecía de suficiente control previo de los requisitos que debían cumplir los centros y entidades de formación para desarrollar su actividad y de consecuencias legales ante las irregularidades detectadas en su funcionamiento. La normativa posterior ha estado dirigida a establecer un mayor control de los centros y entidades que imparten formación en las empresas, pero solo recientemente, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, extiende expresamente la obligación de inscripción a las entidades de formación, incluso cuando no se trata de formación recogida en el catálogo de especialidades formativas, para lo cual se han sometido a un régimen de declaración responsable.

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, de aplicación al caso, dispone que las empresas asumen la responsabilidad de la ejecución de las acciones formativas bonificadas ante la Administración, y establece que la aplicación indebida o fraudulenta de las bonificaciones determinará que las cantidades correspondientes sean objeto de reclamación administrativa.

Esta institución considera que razones de equidad obligan a no extender la responsabilidad de la empresa que ha actuado de buena fe en la contratación de la formación por irregularidades que se refieren a cuestiones de índole pedagógica y metodológica que escapan a sus posibilidades de control. **El Servicio Público de Empleo Estatal no ha aceptado la Sugerencia** de esta institución, por entender que en estos casos la responsabilidad de la empresa se extiende a todas las incidencias de la acción formativa (15011236).

Como en años anteriores, es preciso reiterar el incumplimiento de la obligación asumida por la **Administración de Andalucía** de dotar presupuestariamente las ayudas de alojamiento, manutención y transporte que corresponden por participar en las acciones formativas dirigidas a desempleados, reguladas en la Orden de 23 de octubre de 2009.

Conforme a la última información recibida, de la convocatoria correspondiente al año 2008 quedan pendientes de fiscalización y pago 292 expedientes con una cuantía aproximada de 99.280 euros. De la convocatoria de 2009, se han estudiado 1.857

expedientes, de los cuales se han fiscalizado 1.014, que están pendientes de pago. El crédito asignado para el pago de estas ayudas asciende a 600.000 euros, que prácticamente se corresponde con el importe al que asciende los expedientes fiscalizados. Los expedientes correspondientes a las convocatorias de los años 2010 y 2011 están todavía pendientes de estudio.

El plazo máximo para la resolución de las solicitudes de estas ayudas es de tres meses desde la solicitud, que debía presentarse dentro del plazo improrrogable de 20 días desde la finalización del curso. La normativa de aplicación condiciona la estimación de la solicitud a la existencia de disponibilidad presupuestaria, debiendo en caso contrario procederse a su denegación. Tomando en cuenta esta circunstancia, aunque la falta de resolución constituye un claro incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en el plazo legal, puede aceptarse la pendencia de las resoluciones siempre que exista el compromiso de la Administración andaluza de librar fondos para su abono.

No obstante, ha de insistirse en que se trata de ayudas que se establecen precisamente para posibilitar que los desempleados participantes en las acciones formativas puedan hacer frente al coste económico que supone la realización de los cursos. Por ello, aun comprendiendo las dificultades presupuestarias por las que han atravesado las administraciones en los últimos años, resulta difícilmente justificable que el abono de estas ayudas se demore durante más de siete años, ya que para cumplir con su finalidad debería ser inmediato a la realización del curso. Cabe exigir a la Administración andaluza que dé prioridad a su pago (13024845).

Los fraudes detectados en los fondos destinados a la formación para el empleo los pasados años en Andalucía ha determinado, por otro lado, la decisión de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía de revisar los expedientes tramitados al menos desde el año 2011 en materia de formación para el empleo, aproximadamente 1.500, e incluso expedientes de los años 2008 y 2009, cuyo abono está paralizado.

Esta decisión parece indicar una voluntad decidida de fiscalización del gasto público dedicado a este fin que esta institución valora positivamente. No obstante, la dilatación en el tiempo de la revisión de estos expedientes pone en peligro la pervivencia de empresas que necesitan la subvención que debieron percibir hace ya años para poder desarrollar su actividad y sobre las que, en principio, no consta que hayan incurrido en ninguna irregularidad que justifique la revisión del expediente con carácter particular, sino que simplemente están sufriendo las consecuencias de la indebida fiscalización de estos cursos en los años anteriores.

Esta institución ha transmitido a la **Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía** la necesidad de que esta revisión se realice con la máxima eficacia y diligencia y que se valore la posibilidad de aumentar el personal dedicado a esta tarea. La Secretaría General de Empleo ha solicitado informes de naturaleza jurídica y técnico-presupuestaria al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía que considera necesarios para adoptar medidas para agilizar la tramitación de expedientes y priorizar la tramitación de alguno de ellos, pero no ha obtenido respuesta hasta el momento. Por ello, prosiguen las actuaciones de esta institución (15013917).

Destino de la cuota de Formación Profesional

Diversas organizaciones empresariales y sindicales de todo el territorio nacional han solicitado la intervención de esta institución en relación con el destino dado a las cuotas de formación profesional.

Algunas de las pretensiones de estas organizaciones han sido desestimadas por esta institución, por entender que se trataba de cuestiones que afectan a la libertad del legislador para delimitar el destino de esta cuota, o que se referían al ámbito de fiscalización de otros órganos constitucionales, como el Tribunal de Cuentas.

Las organizaciones comparecientes han planteado también que en el ejercicio del 2015 no se agotaron los fondos procedentes de la cuota de formación profesional, pese a lo cual no se ha producido la incorporación de los remanentes de crédito al año 2016, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

En atención a la indudable importancia de dotar con fondos suficientes la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y la preocupación que han mostrado las distintas organizaciones empresariales que se han dirigido a esta institución, se han iniciado actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Empleo** con la finalidad de conocer el volumen de remanentes de crédito destinados al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral procedentes de la cuota de formación profesional no gastado en anteriores ejercicios y si ha sido efectivamente aplicado en su totalidad a los ejercicios siguientes, con especial referencia al ejercicio de 2016.

Al finalizar el año la Secretaría de Estado de Empleo ha dado traslado a esta institución de su criterio conforme al cual la regulación contenida en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regulaba esta materia, carecía de rango normativo suficiente para producir la afectación de la cuota de formación profesional a la financiación de gasto alguno. La Secretaría de Estado considera que la configuración de la cuota de formación profesional para el empleo como ingreso afectado a la financiación

de determinados gastos solo existe a partir del Real Decreto Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y es potestativa para la Administración.

Comunica que en las cuentas de 2015 figura un remanente de 273 euros y señala que en 2016 se han incorporado casi 33 millones de euros. El remanente no utilizado quedará afectado a la financiación de la formación profesional para el empleo que se recogerá en las cuentas del Servicio Público de Empleo Estatal a 31 de diciembre de 2016. La respuesta recibida se encuentra en estudio a la fecha de cierre de este informe (16002447).

Certificados de profesionalidad

La **Comunidad de Madrid** expide certificados de profesionalidad transcurrido un año desde la solicitud. Para justificar el retraso alude al incremento de las solicitudes y la necesidad de verificar la documentación que aportan los solicitantes, así como a la complejidad del proceso cuando los expedientes se refieren a formación cursada en el ámbito de distintas administraciones públicas (Servicio Público de Empleo Estatal y Administración autonómica).

La complejidad del proceso ha sido ya tomada en consideración en la Orden 3681/2008, de 22 de diciembre, por la que se regula el procedimiento para la expedición de estos certificados en la Comunidad de Madrid, al establecer el plazo de seis meses para la tramitación de estas solicitudes, por lo que no parece que pueda justificar la demora existente. La **Dirección General del Servicio Público de Empleo** comunica que se han ampliado los medios personales y materiales para paliar la situación, por lo que es esperable la reducción de los tiempos de tramitación de los certificados (16009844).

También en la Comunidad de Madrid, la Consejería de Empleo ha aceptado las consideraciones de esta institución y ha permitido que una persona, que debido a una enfermedad grave no pudo iniciar el módulo de formación práctica asociado a un certificado de profesionalidad en el plazo de cuatro meses desde la finalización de los módulos formativos que contempla la Orden de aplicación, complete su formación y obtenga el certificado de profesionalidad (16002777).

Las actuaciones seguidas ante la **Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía** revelan que a comienzos del año 2016 se estaban resolviendo solicitudes de cuatro años de antigüedad. Esta grave demora, debida a la acumulación de solicitudes desde el año 2008, con anterioridad a la aprobación de la Orden reguladora del procedimiento de tramitación en el año 2011, hacía necesario

realizar un importante esfuerzo para normalizar la tramitación de estos expedientes, para cuya resolución la referida orden de aplicación disponía un plazo máximo de tres meses.

Esta institución ha mantenido abiertas las actuaciones para conocer con mayor detalle la gestión de estos expedientes. La consejería competente comunica que son siete personas las que se dedican a esta tarea y se han tramitado más de 20.000 expedientes. Esta cifra incluye todos los expedientes en los que se ha realizado alguna gestión, incluidos requerimientos, por lo que es manifiestamente insuficiente para conocer el retraso actual que padece la unidad administrativa encargada de su gestión. No obstante, la comparación de estos datos con los reflejados en el informe anterior revela que en un tiempo inferior a dos meses se ha iniciado la tramitación de aproximadamente 4.000 expedientes, lo que parece ser indicativo de un avance sustancial respecto de la situación anterior. De mantenerse esta tendencia, en unos meses deberá estar normalizada la tramitación. En atención a lo anterior se han concluido las actuaciones. Esta institución mantendrá una especial vigilancia a fin de constatar que efectivamente se agiliza la tramitación de estas solicitudes hasta alcanzar el plazo máximo de resolución previsto en la norma de aplicación (14007824).

11.2.3 Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

En el año 2016 ha continuado la disminución del número de quejas referentes a la demora en la tramitación de prestaciones cuya resolución corresponde al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), que han pasado a ser numéricamente no significativas. Ello parece indicar que tras el plan de choque desarrollado durante el año 2014, y una vez superada la fase de destrucción de empleo durante los peores años de la crisis económica, FOGASA ha normalizado su funcionamiento.

Como caso puntual que ha llegado a conocimiento de esta institución, la Unidad Periférica de Tenerife está resolviendo expedientes transcurridos trece meses desde su entrada en dicho organismo. Esta unidad fue también una de las más afectadas por la acumulación de expedientes en años anteriores.

FOGASA justifica esta circunstancia por la insuficiente dotación de personal y la imposibilidad de incrementar la plantilla fija y comunica que ha adoptado medidas a través del Plan de Intensificación de Actuaciones, consistente en asignar un instructor procedente de otra unidad para agilizar la gestión de los asuntos pendientes.

Tomando en consideración los antecedentes de retraso generalizado de esta y otras unidades de este organismo, **se ha recordado a FOGASA su obligación legal** de planificar los recursos humanos con el objetivo de contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación del servicio y se le ha instado a adoptar las medidas necesarias para conseguir que la Unidad Periférica de Tenerife adecue los tiempos de tramitación

de expedientes al máximo de tres meses previsto en la normativa de aplicación (16003042).

Retraso en la tramitación y abono de expedientes de salarios de tramitación con cargo al Estado

En el curso del año 2016 **se han mantenido las actuaciones de oficio iniciadas en el año 2014** en relación con la demora en la tramitación y abono de expedientes de salarios de tramitación con cargo al Estado.

La última información facilitada por la **Secretaría de Estado de Justicia** en el mes de octubre de 2016 se refiere a datos de 31 de diciembre de 2015. A esa fecha el número total de expedientes pendientes de resolución era de 3.706, de los cuales 1.729 eran expedientes con propuesta de resolución y 1.977 expedientes con resolución directa, esto es, provenientes de las Delegaciones del Gobierno, que resolvían los expedientes hasta que en el año 2014 se modificó el procedimiento de tramitación.

La falta de dotación presupuestaria determina el retraso en el cumplimiento de estas obligaciones. A la fecha del informe recibido se estaban abonando solicitudes correspondientes a los años 2012 y 2013.

La Secretaría de Estado de Justicia ha obtenido en el mes de junio de 2016 una ampliación de crédito de 14 millones de euros y ha realizado propuestas de pago en el mes de julio de 2016 por importe de diez millones. De los cuatro millones restantes ha reservado un millón y medio de euros por si en los próximos meses recibe expedientes de ejecuciones de sentencia de elevada cuantía, cuyo plazo de pago es de tres meses, o intereses de demora o cualquier otra urgencia.

El informe recibido revela que, pese al descenso progresivo del número de expedientes en los años sucesivos, la ratio coste económico/expediente ha aumentado, así como la cuantía total de las cantidades anuales, que es, de más de 10 millones de euros en el año 2013, más de 11 millones en los expedientes del año 2014 y más de 16 millones en los expedientes correspondientes al año 2015. Estas cifras revelan claramente la dimensión del incumplimiento de la obligación de pago de la Administración.

La falta de disponibilidad presupuestaria no justifica que se mantengan expedientes durante varios años con propuesta de resolución incumpliendo la obligación de resolver en el plazo de un mes desde la recepción de la propuesta, tal y como prevé la norma de aplicación. Ha de tenerse en cuenta que el retraso en el abono de esta deuda, una vez reconocida en la correspondiente resolución, genera el derecho de los

ciudadanos a percibir intereses de demora en los términos establecidos en el artículo 24 de la Ley General Presupuestaria, con el consiguiente perjuicio a las arcas públicas.

Esta institución mantiene la supervisión sobre la gestión de estos expedientes (14004536).

11.2.4 Otros asuntos

Oficinas de empleo

La información obtenida de quejas que referían la saturación de trabajo de la Oficina de Empleo de Ayamonte, y con carácter general de las demás oficinas de empleo de la provincia de Huelva, ha determinado **actuaciones de oficio ante la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía**. El informe recibido no facilita información con el detalle que se solicitaba pero alude a un proceso en curso en el Servicio Andaluz de Empleo de incorporación y asignación de personal laboral. Las actuaciones prosiguen para conocer los términos en que se está desarrollando este proceso (15014015).

En la gestión de las ofertas de empleo, el **Servicio Canario de Empleo** consideraba que la información facilitada por la empresa indicando que el trabajador había rechazado el trabajo ofertado acreditaba este rechazo. Esta circunstancia tiene consecuencias en el posterior acceso del demandante de empleo a otras ofertas de empleo, cursos de formación o prestaciones.

Ante la existencia de versiones contradictorias de empresa y trabajador, no existen argumentos jurídicos para considerar que la declaración de la empresa sobre los motivos por los que no seleccionó a un candidato tiene valor probatorio con fuerza para desvirtuar la versión del trabajador.

Tras la intervención de esta institución, el Servicio Canario de Empleo ha revisado los medios probatorios de rechazo de ofertas de empleo (15006751).

Elecciones sindicales

El artículo 14 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, establece la circunscripción electoral única para el conjunto del personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos. La falta de desarrollo de este precepto impide la celebración de elecciones sindicales para el personal laboral que presta servicios en el exterior, y supone una limitación del ejercicio del derecho a la negociación colectiva y del derecho fundamental a la libertad sindical declarado en el artículo 28 de la Constitución.

En el curso de las **actuaciones de oficio** iniciadas sobre este asunto, la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** ha informado de los trabajos y reuniones mantenidos en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y con los representantes sindicales para conformar el oportuno texto legislativo que regule el procedimiento de elecciones de personal laboral que presta servicios en el exterior. Las negociaciones estaban a expensas de la constitución de las nuevas Cortes Generales y la formación de Gobierno. Superada esta situación, en el próximo año se reanudarán estas actuaciones (16007659).

12 HACIENDA PÚBLICA

12.1 TRIBUTOS ESTATALES

Las cuestiones suscitadas en 2016 giran fundamentalmente en torno a las dificultades para hacer frente al pago de los impuestos y la poca flexibilidad de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en el plazo de fraccionamiento de pago, así como en la falta de fluidez en las relaciones Administración-ciudadano.

Nuevamente la exigencia de cumplir las obligaciones tributarias por vía telemática ha motivado numerosas quejas. Muchos ciudadanos no perciben esta vía de relación como beneficiosa para ellos, sino que les supone la realización de trámites que antes hacía la Administración, por los que tienen que emplear más tiempo y energía. Los procedimientos masivos provocan la incomprensión de muchos de sus destinatarios, a lo que se añade el uso de modelos que consideran ajenos a su situación fiscal. Una labor que se realiza desde la institución consiste en la explicación de las comunicaciones que la Agencia Estatal de Administración Tributaria dirige a los contribuyentes.

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) es el tributo que afecta a mayor número de ciudadanos, lo que, unido al incremento de la labor inspectora de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, conlleva que se reciban un gran número de quejas de contribuyentes que se caracterizan, ante todo, por una sensación de indefensión, impotencia y desconocimiento ante la Administración.

Si bien el artículo 34.1.a) 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, la realidad demuestra que la interpretación que hace la Administración de esta obligación es limitada en muchos casos.

Comunicaciones tributarias

El lenguaje y la redacción utilizados en los escritos de la Administración tributaria, especialmente de la AEAT, han sido objeto de queja constante, ya que los ciudadanos no comprenden el contenido, lo que dificulta el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el ejercicio de su derecho de defensa. Se han realizado numerosas actuaciones con el

fin de que se emplee un lenguaje menos oscuro y más accesible, y que se evite el uso de modelos estandarizados que no tienen en cuenta las circunstancias concretas de sus destinatarios.

Se ha formulado una **Recomendación** a la **AEAT** para que se adopten medidas que garanticen que todas las comunicaciones tributarias sean comprensibles para sus destinatarios y garanticen su seguridad jurídica y su posibilidad de defensa, y para que se modifiquen los modelos existentes a este fin. Esa Recomendación ha sido aceptada, al considerar que se trata de un principio básico que preside su actuación cuando se relaciona con los contribuyentes. Sin embargo, la AEAT no se pronuncia sobre las medidas concretas que se han adoptado o se prevén adoptar para mejorar la redacción de documentos tributarios, ni tampoco sobre las modificaciones efectivas que se hayan realizado en los modelos que utiliza. La queja sigue en trámite (15014860).

Diligencias de embargo de créditos

Tal y como se ha puesto de manifiesto por esta institución desde hace tiempo, tampoco el lenguaje y la redacción de las diligencias de embargo resultan inteligibles para sus destinatarios, que no comprenden su origen ni el fin que persiguen, lo que les obliga a dirigirse a las oficinas de la Agencia Tributaria a solicitar información. Esta situación podría evitarse con la remisión de un escrito claro, razonado y sencillo para los ciudadanos. Resulta fundamental que se determine, desde el inicio de la diligencia de embargo, que la persona que la recibe no tiene deuda pendiente alguna con la Administración tributaria.

La Agencia Tributaria señaló que utiliza modelos normalizados para todo el territorio nacional y que pretende que su redacción sea lo más clara posible para sus destinatarios, cuestión que a veces, dado el carácter jurídico y la diversidad de personas que resultan afectadas, no se consigue al nivel que sería deseable, siendo necesaria una lectura pormenorizada para su total comprensión. Para la agencia, una simplificación excesiva podría suponer un menoscabo de los derechos y garantías de los ciudadanos.

De las quejas se desprendía lo contrario, muchos ciudadanos manifestaron al Defensor del Pueblo su dificultad para entender el significado y finalidad de las diligencias de embargo recibidas. Y que esta forma de actuar de la Administración no respetaba sus derechos y garantías.

Se ha **Recomendado** a la AEAT que se adjunte a las diligencias de embargo de créditos una sencilla carta en la que se aclare que la persona que la recibe no es el titular de la deuda reclamada, sino que se requiere su ayuda para solventar la deuda de una tercera persona, en el caso de que tenga créditos pendientes con ella.

Incluso el Tribunal Económico-Administrativo Central se ha pronunciado al respecto, señalando que son muchos los casos de ciudadanos que reciben diligencias de embargo de créditos y desconocen la forma en que deben actuar ante la Administración tributaria, y ha hecho referencia a la **Recomendación** anteriormente citada.

La **Recomendación** ha sido aceptada y la AEAT acompaña a las diligencias de embargo una hoja con un sencillo párrafo en el que se aclara que el destinatario no es deudor de la Hacienda Pública (15013943).

Aplazamientos y fraccionamientos de pago

Al igual que en años anteriores, ha sido motivo de queja la falta de flexibilidad por parte de la Administración tributaria a la hora de tramitar las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de pago de las deudas tributarias originadas por el IRPF.

Desde el Defensor del Pueblo se han realizado numerosas actuaciones con el fin de que se facilite a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones.

La finalidad del aplazamiento y fraccionamiento de pago, según el artículo 65 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, es facilitarle en aquellos casos en que, por razones económicas que afecten al obligado, este no puede hacer frente a la deuda. Supone dar la posibilidad del cumplimiento de las obligaciones tributarias sin tener que acudir a la ejecución forzosa. Dicha finalidad se ve truncada con la postura que mantiene esa agencia, puesto que son numerosos los obligados tributarios que quieren solventar su deuda pero no pueden hacerlo debido a las rígidas condiciones de los aplazamientos/fraccionamientos que les son concedidos.

Son muchas las quejas en las que se ha puesto de manifiesto que el importe de las cuotas resultaba superior a los ingresos del contribuyente. Esta circunstancia conlleva que se proceda al embargo de los bienes, viviendas habituales incluidas, provocando una situación insostenible para muchas familias que podrían haber hecho frente al pago de la deuda si la agencia hubiera sido más flexible.

Se ha recomendado a la AEAT la modificación de los criterios de concesión de los aplazamientos/fraccionamientos de pago, de tal forma que se flexibilicen los plazos para facilitar el pago de las deudas tributarias. En la respuesta recibida no se han pronunciado sobre la referida **Recomendación** ni sobre las distintas cuestiones planteadas por lo que se ha procedido a su reiteración (15015702).

Campaña Renta 2015

La presentación de la declaración de IRPF del ejercicio 2015 se ha caracterizado, ante todo, por la complejidad debido al nuevo sistema «Renta Web». Aparte de los problemas surgidos en los primeros días de funcionamiento de la aplicación, que posteriormente fueron subsanados, el nuevo sistema dificulta la presentación de la declaración del impuesto para el contribuyente ordinario. Anteriormente tenía la posibilidad de comprobar fácilmente los datos declarados y proceder a la confirmación del borrador, sin embargo con esta nueva modalidad se siente desconcertado con su funcionamiento y, el hecho de tener que comprobar tantas pantallas provoca inseguridad sobre los datos incluidos.

Se ha constatado que no se incorporan en el borrador todos los datos fiscales, a pesar de obrar en poder de la agencia y de tener repercusión fiscal. Esta situación ha provocado confusión en el contribuyente que duda si deben ser incluidos o no.

Se han planteado a la AEAT distintos aspectos que, a juicio de esta institución, deberían ser mejorados, y se está a la espera de recibir respuesta (16004493).

Vivienda habitual a efectos fiscales

La determinación por parte de la Agencia Tributaria del cumplimiento de los requisitos establecidos para aplicar la deducción por adquisición de vivienda habitual y la exención por reinversión en vivienda habitual generar conflicto por la interpretación estricta que realiza la Administración y por la falta de claridad sobre las pruebas que pueden ser aportadas para acreditar la procedencia de la deducción o exención que corresponda.

Un bajo consumo de electricidad se ha utilizado por la AEAT para motivar las liquidaciones de IRPF, pero muchos contribuyentes consideran que no se tienen en cuenta sus circunstancias personales ni el uso que hacen de la vivienda.

Para clarificar esta situación y garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, se ha formulado una **Recomendación** para que se establezca un listado abierto de pruebas que pueden ser aportadas por los contribuyentes para acreditar que un inmueble de su titularidad pueda ser considerado su vivienda habitual, y unos criterios uniformes sobre los consumos que se consideran mínimos, a fin de determinar que el inmueble es la residencia habitual, además de flexibilizar el criterio administrativo. La **Recomendación** ha sido rechazada (15017471).

En los casos de separación y divorcio, la interpretación que efectúa la Administración tributaria de los requisitos exigidos para tener derecho a la deducción y exención anteriormente citadas, perjudica a los contribuyentes que se han visto obligados a abandonar el domicilio conyugal sin liquidar la sociedad de gananciales de forma inmediata. La Administración no tiene en cuenta que la decisión de dejar de residir

en la vivienda viene impuesta por las circunstancias, y que muchas veces el proceso de divorcio no es necesariamente rápido.

Se han recibido quejas de ciudadanos que, tras divorciarse y liquidar la sociedad de gananciales, procedieron a la venta de la vivienda habitual que constituía el domicilio conyugal y a la compra de una nueva vivienda para residir en ella. En el plazo previsto de dos años efectuaron la reinversión y aplicaron la correspondiente exención, pero la Agencia Tributaria consideró que no procedía su aplicación porque no se cumplen los requisitos para ello, al haber dejado de residir en la vivienda. Además, por esta misma razón estima que no pueden seguir aplicando la deducción por adquisición de vivienda habitual. La única solución que parece ofrecer la Administración tributaria es que ambos cónyuges permanezcan en el inmueble hasta que se proceda a su transmisión, lo que resulta inviable en la mayoría de los casos.

A pesar de las actuaciones realizadas, la Secretaría de Estado de Hacienda se ha limitado a hacer referencia a las consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos, pero sin pronunciarse sobre la posibilidad de modificar la normativa, estableciendo una excepción para estos casos (16008638).

Otra de las deducciones relacionadas con la vivienda habitual es la relativa al alquiler y los problemas de su aplicación cuando no ha sido depositada la fianza por el arrendador, de la que ya se ha dado cuenta en anteriores informes anuales. En la Comunidad Valenciana se recomendó que se modificara la normativa reguladora de la deducción, de tal forma que quedara garantizado el derecho de los arrendatarios a aplicar la citada deducción, con independencia de la actuación de los arrendadores, bien eliminando la exigencia de acreditar la constitución del depósito obligatorio de la fianza, o bien permitiendo a los inquilinos que sean ellos los que procedan al depósito de dicha fianza.

La comunidad autónoma ha contestado que estudia fórmulas que permitan solventar la citada situación, en particular el poder tener en cuenta la circunstancia de la denuncia previa por parte del arrendatario de la falta de depósito de la fianza antes de la finalización del período impositivo en que resultara de aplicación la deducción fiscal. Se está a la espera de su comunicación (13015280).

Sanciones por presentar el Modelo 720 fuera de plazo

La Orden HAP/72/2013, de 30 de enero**,** aprobó el modelo 720, que obliga a presentar una declaración informativa sobre los bienes y derechos situados en el extranjero, referidos en la disposición adicional decimoctava de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Las sanciones previstas en caso de presentación fuera de plazo son excesivas y desproporcionadas, teniendo en cuenta que muchos contribuyentes

desconocían la obligación de presentar la referida declaración, ya que esta medida no fue suficientemente publicitada. Incluso en casos en los que la declaración ha sido presentada, voluntariamente y sin requerimiento previo, con unos días de retraso en el primer año de su entrada en vigor, no se ha flexibilizado el régimen sancionador, a pesar de que la Secretaría de Estado de Hacienda manifestó que las sanciones no se imponían de forma automática, sino que exigen probar y motivar la culpabilidad (16004868).

Se ha admitido a trámite una denuncia formulada ante la Comisión Europea contra la normativa reguladora del modelo 720, y se ha iniciado un procedimiento de infracción contra España, con referencia 2014/4330, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, mediante el envío de una carta de emplazamiento, el 19 de noviembre de 2015. La Secretaría de Estado de Hacienda ha comunicado al Defensor del Pueblo que con fecha 22 de febrero de 2016 se procedió a contestar a la referida carta y se está a la espera de recibir el dictamen motivado de la comisión (14008975-01).

Instituto Telefónica de Previsión (ITP)

Se han recibido numerosas quejas sobre los problemas que ha generado el régimen transitorio aplicable a las mutualidades de previsión social, recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a los antiguos trabajadores de Telefónica.

Tanto la AEAT como la Secretaría de Estado de Hacienda han alegado que dicho régimen es aplicable exclusivamente a las mutualidades de previsión social y que ni las cantidades percibidas del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ni de una determinada aseguradora, pueden ser consideradas como prestaciones por jubilación derivadas de contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social (16006247).

Obligación de declarar pensiones del extranjero

Se han recibido numerosas quejas sobre la interpretación que la Administración está realizando del artículo 19.2 del Convenio entre la República Federal de Alemania y el Estado Español para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal, de 5 de diciembre de 1966, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2012.

La Administración mantiene que solo gozan de exención las pensiones públicas pagadas por el Estado en virtud del desarrollo de un empleo público anterior, mientras que los ciudadanos alegan que en ningún momento en dicho artículo se indica que el

empleo ha de ser de naturaleza pública para que sea aplicable la exención, sino que únicamente se hace referencia a los fondos con los que se abonan las pensiones y remuneraciones. Esta situación ha motivado la interposición de recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones dictadas por los Tribunales Económico-Administrativos y son muchas las sentencias de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, especialmente en Galicia, de las que se desprende que el matiz diferencial entre la naturaleza pública o privada del empleo anterior ha de referirse a la procedencia de los fondos con los que se abonan las pensiones y remuneraciones. Además, en las sentencias dictadas se han impuesto costas a la Administración demandada.

No ha sido hasta 2013, cuando la AEAT ha comenzado a remitir cartas a los contribuyentes requiriéndoles la presentación de liquidaciones complementarias del IRPF del ejercicio 2008 y posteriores, en relación con las pensiones obtenidas por los mismos en el extranjero. Muchos de estos pensionistas solicitaron cada ejercicio asesoramiento al personal de la AEAT sobre la tributación de las referidas pensiones y señalan que se les indicó que estaban exentas y que no debían incluirlas en su declaración. Esta información equívoca les ha inducido a error. Además, las pensiones nunca se incluyeron en los datos fiscales enviados a los contribuyentes, ni en los borradores confeccionados por la AEAT, lo que ha contribuido a consolidar la creencia de que no había que declararlas. Incluso parece haber casos en los que se incluyeron dichas rentas exteriores y la AEAT procedió de oficio a su rectificación, eliminando aquellas que no tenían soporte y reconocimiento en la correspondiente hoja de datos fiscales.

Se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Hacienda** para que se interprete el citado artículo 19.2 conforme al sentido propio de sus palabras, de tal forma que se consideren exentas en España las pensiones pagadas por o con cargo a fondos públicos. La **Recomendación** ha sido rechazada (15015770).

Identificación de funcionarios

La AEAT se negó a la identificación de un funcionario, al interpretar que el derecho reconocido a los ciudadanos en el artículo 34.1.f) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, solo regía en caso de que los funcionarios estén tramitando un procedimiento, y no en las relaciones contribuyente/Administración de forma general. Esta institución no comparte el criterio estricto de la Administración tributaria, además hay que señalar que los principios generales que rigen las relaciones ciudadano/ Administración también se aplican a la Administración tributaria, entre los que se encuentra el principio de transparencia. Este principio se extiende a los empleados públicos, en virtud del artículo 52 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo que se recomendó que se facilite la identidad de las personas

que prestan sus servicios en la Administración Pública a los ciudadanos que lo soliciten. La AEAT finalmente, ha aceptado la **Recomendación** pero la identidad se facilita a través de su sistema de códigos de identificación (13031632).

12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Los impedimentos y obstáculos que encuentran los contribuyentes a la hora de cumplir con la obligación de presentar determinadas autoliquidaciones y declaraciones de forma telemática exclusivamente, han sido el origen de muchas de las quejas en relación con el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Se ha constatado que, los días cercanos al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones, la descarga de los programas de ayuda de la web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (www.agenciatributaria.es) generaba problemas. En unos casos no se lograba obtenerlos o, si se conseguía descargarlos, no se podía enviar su declaración por problemas ajenos. Estos contratiempos acarrearon para el contribuyente sanciones y recargos por presentar sus declaraciones de forma extemporánea.

Ante estas situaciones, el obligado tributario se encuentra desamparado pues aunque su voluntad es la de cumplir con sus obligaciones fiscales, no puede hacerlo por incidencias técnicas o fallos informáticos de la web de la Administración, que no entiende, no sabe como solucionar y no dispone de información sobre las opciones de las que dispone para no incurrir en un incumplimiento.

Se sugirió a la AEAT que destacara en la sede electrónica las opciones disponibles para que los contribuyentes que no puedan presentar en plazo sus declaraciones por causas técnicas de la web eviten ser sancionados (16001021).

La asistencia en el cumplimiento de obligaciones está expresamente recogida en el artículo 34.1 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), como derecho de los obligados tributarios y en el artículo 85 de la misma ley se hace referencia a la posibilidad de materializar este derecho mediante la cumplimentación de los modelos de declaración.

Garantizar la aplicación efectiva del sistema tributario es el principal cometido de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y ante su complejidad y la carga de obligaciones formales a los contribuyentes, la ley establece unos mínimos para que los obligados tributarios puedan cumplir con sus obligaciones, que se concretan en el reconocimiento del derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria, sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Tal derecho tiene como contrapunto la obligación impuesta a la Administración de prestar a los contribuyentes la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones, según el artículo 85 de la citada ley.

Las actuaciones de asistencia, las define el artículo 77 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, al decir que consistirán en el conjunto de actuaciones que la Administración tributaria pone a disposición de los obligados tributarios para facilitar el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras, dice, la asistencia tributaria podrá consistir en la confección de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones de datos, así como en la confección de un borrador de declaración.

Así existe un derecho del contribuyente a recibir la referida asistencia con la finalidad de facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que se hizo una **Recomendación** en este sentido, que ha sido aceptada parcialmente por la AEAT, que solo plasma esta obligación de asistencia en la campaña de IRPF (14003865).

12.1.3 Tasas

La tasa para las pruebas del examen de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE), diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes, de conformidad con el penúltimo párrafo del apartado 3 de la disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, dispone de dos pasarelas de pago: el pago con tarjetas de débito y crédito y mediante transferencia bancaria. Muchos de los solicitantes, que inician el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia, no disponen de estos medios de pago al carecer, en ocasiones, de cuenta corriente. El sistema informático del citado instituto no permite realizar pagos a través de cheque ni en efectivo, lo que excluye a los candidatos que no tengan cuenta corriente.

El Instituto Cervantes se ha remitido, para no admitir otros sistemas de pago, a la naturaleza electrónica del procedimiento de adquisición de la nacionalidad, prevista en el artículo 3 del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia. Pero este trámite electrónico no excluye la posibilidad de otras formas de pago, por lo que se ha **recomendado** disponer de medios de pago presenciales, mediante los correspondientes modelos impresos, que puedan satisfacerse en la entidad financiera colaboradora a fin de realizar el abono de la tasa de inscripción a las pruebas CCSE, sin haber obtenido respuesta al cierre del informe (16001312).

12.2 IMPUESTOS CEDIDOS

La adquisición de un inmueble está gravada, entre otros, por el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. El artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, establece que la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido, o del derecho que se constituya o ceda, pero no lo define, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo, al no existir un concepto jurídico de lo que debe entenderse por «valor real». Esta institución considera que por «real» ha de entenderse lo existente, lo verdadero, o no ilusorio. Tampoco puede considerarse real una apariencia. Esa apariencia puede ser el valor catastral, que se calcula según una ponencia general con criterios genéricos para todo un municipio, y no individualizado como la propia liquidación del tributo exige.

A tales efectos, la Administración, para fijar el valor por el que el contribuyente tiene que tributar, utiliza el método previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que permite que la Administración aplique un una fórmula ágil y rápida para determinar el valor de los bienes (y que rara vez se ajusta a la realidad del mercado). Es el sistema de coeficientes multiplicadores sobre los valores que figuren en registros de carácter fiscal. Tratándose de bienes inmuebles el registro oficial de carácter fiscal es el Catastro Inmobiliario.

El Defensor del Pueblo considera que la aplicación de esta fórmula vulnera el principio de capacidad económica, pues puede obtener como resultado un valor superior al verdaderamente pagado en la transmisión. Igualmente puede conculcar el principio de seguridad jurídica del artículo 9 de la Constitución, al despojar al documento público en el que se escritura la transmisión, de la certeza que la Ley de 28 de mayo de 1862, Orgánica del Notariado, le otorga.

Para corregir los efectos del sistema de estimación del valor del bien esta institución ha propuesto a la Administración realizar modificaciones normativas necesarias para que tal método respete los principios que rigen el sistema tributario y otorgar a la escritura pública el efecto que el ordenamiento jurídico le atribuye y liquide el impuesto de transmisiones patrimoniales, considerando como base imponible el precio pagado por el inmueble que conste en el documento público. La **Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Andalucía** ha considerado que su actuación es ajustada a derecho y ha rechazado la **Surgencia** efectuada (15005424).

Esta institución considera que esta forma de atribuir el valor a las transmisiones constituye la imputación de una riqueza irreal o inexistente al contribuyente. La Administración es consciente de la diferencia entre el valor catastral y el valor de

mercado o real, y por ello asegura trabajar en el ajuste de los coeficientes correctores, de manera que recojan de una forma más detallada las características que influyen en el valor de mercado.

El reconocimiento de esta diferencia y la existencia del sistema del dictamen de peritos para determinar el valor real del inmueble y la base imponible de este impuesto, no ha conllevado que la Administración acepte moderar el uso de los coeficientes, aunque el Defensor del Pueblo haya propuesto reiteradamente que su uso sistemático no garantiza los derechos de los obligados tributarios. Por el contrario, las administraciones públicas consideran que la utilización del dictamen de peritos a todas las transmisiones de bienes y derechos no resulta viable debido al carácter limitado de los recursos humanos y materiales. Estas propuestas deben, por lo tanto, considerarse rechazadas (15007235).

12.3 IMPUESTOS LOCALES

Gestión compartida

La gestión municipal, ya sea directa o a través de convenios con las diputaciones provinciales, es estrictamente recaudatoria. Necesita la concurrencia de otra Administración para la elaboración de las bases de datos sobre las que realizar su labor, ya que se basa en un censo o padrón externo. La coordinación de ambas resulta fundamental para respetar los derechos de los contribuyentes.

El artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. La vulneración del procedimiento produce la contravención de los citados principios, y puede causar un perjuicio económico al contribuyente por lo que, especialmente en el ámbito tributario, se debe exigir dicha coordinación, tanto en las notificaciones como en la revisión de las características de los objetos tributarios y en la titularidad de los bienes que generan las liquidaciones.

La tributación inmobiliaria depende de las bases que elabora, mantiene y gestiona la Dirección General del Catastro. En estas, se contienen todas las características del inmueble, tanto físicas como económicas, además de las titularidades, por lo que se constituye el padrón del impuesto sobre bienes inmuebles, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y de muchas tasas y contribuciones especiales.

La Dirección General de Tráfico elabora el padrón municipal del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, en cuya base de datos se incluye la titularidad de los vehículos, sus características técnicas —incluyendo los caballos fiscales que dependen

de la potencia del vehículo y que determinan su tarifa— y el domicilio, que determina el municipio competente para su gestión. A continuación se exponen en sus respectivos epígrafes aquellos tributos afectados por este sistema de gestión.

12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Al igual que en el resto de los tributos que se refieren a los bienes inmuebles, se han recibido las quejas relacionadas con la depreciación en el mercado de estos y la percepción de que la tributación resulta desproporcionada. La vinculación al valor de mercado asociada a la tributación de estos bienes repercute directamente en el importe que el contribuyente ha de abonar a la Hacienda Local por este concepto.

Repercusión tributaria del valor catastral asignado a terrenos urbanizables sin desarrollo

Muchos ciudadanos habían expresado su disconformidad con las liquidaciones del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) para terrenos calificados como urbanizables porque su valor catastral se asimilaba al suelo urbano. En ocasiones, el planeamiento urbanístico tarda mucho tiempo en ejecutarse o no se anula por sentencia judicial. Mientras el Ayuntamiento no comunica a la Dirección General del Catastro la sentencia, siguen teniendo valor de terrenos urbanos, aunque se encuentren destinados a explotaciones agrícolas o terrenos rurales.

Uno de estos casos se manifestó como consecuencia de la anulación del planeamiento del «Distrito Norte» del municipio madrileño de Alcorcón, que fue aprobado en 1999, y anulado por sentencia de 11 de mayo de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y confirmada por el Tribunal Supremo en 2014. Varios ciudadanos se quejaron de que pagaban por sus parcelas un IBI urbano que vulneraba sus derechos, ya que no resultaba legalmente posible construir en los terrenos de su propiedad. Habían recurrido sus liquidaciones solicitando la anulación con carácter retroactivo desde el año 2010 sin que el Ayuntamiento admitiese sus recursos ni los respondiera expresamente. Tras la intervención del Defensor del Pueblo el Ayuntamiento consideró que era la Gerencia Regional del Catastro en Madrid la competente para la modificación de las bases imponibles, por lo que mantuvo las liquidaciones. Sin embargo, tras la ponencia simplificada de valores realizada como consecuencia de la modificación de la norma catastral, con efectos desde el año 2016, estos terrenos pasaron a considerarse suelo rústico, con la consecuente reducción de cuotas. Los tributos pagados en los ejercicios anteriores se mantuvieron (14000799, 14002512 y 14007421).

Un caso similar se denunció en el municipio de Cartagena (Murcia), en el que el propietario de una parcela ubicada en un sector calificado como urbanizable desde hace más de una década había sido afectado por la anulación del planeamiento por una sentencia judicial en el Sector de San Ginés de la Jara. Esa actuación ha dejado en una situación transitoria su desarrollo, sin se haya modificado su aprovechamiento ni su valor real, ya que el municipio mantiene su interés en que el sector se desarrolle, pero sin que exista ningún plazo previsto para ello. El interesado ha solicitado reiteradamente que, en tanto no se disponga de una posibilidad de desarrollo real, se revierta su clasificación y valor al de un terreno rústico. Ello permitiría cobrar IBI de acuerdo con la realidad inmobiliaria y no como si fuera un terreno ya construido. La Gerencia Regional del Catastro de Murcia ha comunicado que el Ayuntamiento de Cartagena no ha solicitado la realización de una ponencia parcial para los polígonos urbanos que mantengan actividades agropecuarias, con independencia del plazo en el que pretendan desarrollar el planeamiento (14018478).

Afección de bienes y procedimientos de derivación de responsabilidad al nuevo adquiriente

Otra queja habitual de los ciudadanos se ha referido a los procedimientos de derivación de responsabilidad o de hipoteca legal tácita que prevén los artículos 64 de la Ley de Haciendas Locales y 78 a 79 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En el primer caso, cuando se produce un cambio en la titularidad del inmueble, este queda afecto al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, lo que permite a la Administración dirigirse contra el nuevo adquirente por todos los ejercicios no prescritos del impuesto, con independencia de que, el titular y, por tanto, el sujeto pasivo fuese otra persona. La segunda figura permite que la Administración tenga preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente de un bien, cuando existan tributos pendientes que graven periódicamente los mismos. La diferencia entre ambos procedimientos radica en el período en el que puede ser reclamado, que en el caso de la hipoteca legal tácita abarca el año natural en el que se exige el pago y el inmediatamente anterior, y resulta más amplio en el caso de la derivación de responsabilidad, por lo que se utiliza este procedimiento de forma más frecuente.

En muchas ocasiones los adquirentes ignoran la existencia de deudas, debido a que los notarios solicitan información en un momento en que aún no se ha producido el impago del impuesto, o bien la Administración que facilita la información no se encarga de todo el procedimiento de cobro, sino solamente de una fase, ya sea voluntaria o ejecutiva. Así ocurrió en el caso de un ciudadano que recibió una notificación del cobro de un ejercicio del IBI anterior a la adquisición del inmueble, a pesar de que en la escritura de compra se hacía constar la inexistencia de deudas por ese concepto. En el

propio certificado, la Diputación de Alicante había señalado que el inmueble estaba al corriente en el pago del impuesto en la fecha de emisión. Sin embargo, en el apartado de observaciones, se realizaban aclaraciones sobre esta información, entre las que se incluían dos municipios que solamente habían cedido la gestión en vía ejecutiva a la diputación, por lo que el certificado solo podía referirse a la fase de ejecución de la deuda y no al período voluntario.

Esta observación no fue debidamente valorada por el contribuyente, pero tampoco el notario, como profesional del derecho, pudo advertirlo. Se **recomendó** a la **Diputación Provincial de Alicante** que se modificara la redacción de los documentos que ofrecen información relativa al estado de cumplimiento de las obligaciones fiscales del impuesto sobre bienes inmuebles, de manera que se pueda comprender el alcance de la información ofrecida y las excepciones que puedan ser aplicables sin disponer de conocimientos en materia tributaria, y además no emitir documentos informativos que no puedan contener los datos completos y correctos solicitados, y de hacerlo, exponer con claridad y carácter previo a qué se circunscribe la información ofrecida y las limitaciones que tiene. La respuesta está pendiente, a pesar de haberse requerido en dos ocasiones (14010200).

Regularizaciones tributarias

Otra queja recurrente se ha referido a la realización por los ayuntamientos de procedimientos de regularización tributaria en el IBI, como consecuencia de la regularización catastral previa. En estos procedimientos han aflorado titularidades e inmuebles omitidos, o bien se han actualizado los valores como consecuencias de mejoras o ampliaciones realizadas por los titulares, que no fueron objeto de declaración y que no habían tributado anteriormente. Si bien este procedimiento facilita que cada sujeto pasivo pague con relación directa a su patrimonio, la existencia de errores en la fase previa de regularización catastral ha motivado que los contribuyentes exijan que antes de iniciar la fase de cobro de tributos, se resuelvan las alegaciones y errores que puedan haberse cometido en dicho procedimiento, y que, por ello, se evite un perjuicio patrimonial al obligarles a tributar por algo que no existe o que está incorrectamente descrito. En ocasiones se han dado de alta construcciones inexistentes o cuyas calidades, dimensiones o características no se correspondían con la realidad, estado de conservación o antigüedad.

Las reclamaciones presentadas por los sujetos pasivos han sido sistemáticamente desestimadas, debido a que la presunción de veracidad de los datos catastrales obliga a que estos se corrijan con carácter previo y posteriormente se inicie un procedimiento de devolución de los ingresos indebidamente percibidos.

Las consecuencias son muy gravosas y motivo de sanción para el ciudadano si el error proviene de este, y si es la Administración la que se equivoca no deberá afrontar más que el pago de intereses de demora por el tiempo que ha dispuesto de los importes que no debió cobrar. El Defensor del Pueblo se ha dirigido a varias diputaciones y ayuntamientos para solicitar información sobre la tramitación de los procedimientos, concluyendo que aunque se hayan presentado alegaciones y estén pendientes de resolverse por las Gerencias competentes, se mantienen las liquidaciones del impuesto, dejando abierta la posibilidad de iniciar un procedimiento de devolución de ingresos indebidos si las características catastrales y, consecuentemente el valor base de la liquidación se modificara, pero sin anular o revocar sus actuaciones para evitar la prescripción. (15002340, 15002681, 15002832, entre otras).

Es el caso planteado por un ciudadano de Castroverde de Campos (Zamora), que denunció que la Diputación de Zamora le reclamaba el IBI de los ejercicios 2011 a 2014 a pesar de que ya habían sido pagados en plazo voluntario. La Administración comunicó que las liquidaciones complementarias tenían su origen en un expediente de regularización catastral, cuya notificación no ha podido ser acreditada, a pesar de lo cual mantiene que el procedimiento se ha seguido en todos sus trámites. El interesado no ha tenido ocasión de conocer ni oponerse al procedimiento de regularización catastral, ya que ignora cuáles han sido las modificaciones que se han realizado. En el momento de realizar este informe, la queja continúa en tramitación (15006608).

En otra queja, un vecino de Cadrete (Zaragoza) presentó alegaciones contra el procedimiento de regularización catastral por existir errores en el mismo. Tras la intervención de esta institución, la Gerencia Regional del Catastro en Zaragoza rectificó la descripción del inmueble, pero ya se habían exigido las liquidaciones del impuesto sobre bienes inmuebles por la Diputación de Zaragoza, por lo que se iniciaron actuaciones también con esta Administración que finalmente rectificó el procedimiento seguido y acordó la devolución de 1.395 euros a la interesada (15002832).

12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

La mayor parte de las quejas se han centrado en torno a la tributación de suelos urbanizables que carecían de desarrollo urbanístico, al sistema de cálculo del tributo que toma como base el valor del suelo en el impuesto sobre bienes inmuebles (que coincide con el valor catastral), junto con el elevado tipo de gravamen que alcanza el 30 %, y a la obligación de liquidar el tributo, siendo que el inmueble se vendió sin obtener beneficio alguno en la operación, incluso cuando se produjo una pérdida con respecto al valor de compra.

Se debe recordar que se trata de un impuesto no obligatorio, por lo que cada ayuntamiento puede optar por aprobar la ordenanza para su exacción o no. Las dificultades de financiación que vienen padeciendo los municipios en la última década han propiciado que se exija en casi todos los municipios.

Una de las quejas más frecuentes refleja la disconformidad de muchos ciudadanos por la liquidación de este impuesto sobre terrenos destinados a labores agrícolas que el planeamiento municipal consideraba urbanizables, por lo que el Catastro los valoraba como inmuebles urbanos, cumpliéndose por ello el hecho imponible, y obligando a tributar por estos, aunque no contaban con ninguna de las características que tienen las parcelas urbanas. Debido a que suelen ser fincas de gran superficie, la cuota del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana puede resultar desproporcionada e incluso vulnerar el artículo 31.1 de la Constitución. En ocasiones, aunque existe una previsión de desarrollo, esta se demora tanto en el tiempo que se producen operaciones sucesorias que obligan a liquidar el tributo sin que el terreno haya sido urbanizado.

En el anterior informe se dio cuenta de las recomendaciones formuladas para la modificación del régimen legal de este tributo, de manera que se acomodara a la realidad inmobiliaria, mediante la introducción de un sistema de cálculo que utilizara correctores sobre el valor catastral, en particular en terrenos sin desarrollo o en zonas en las que este se había detenido con el consiguiente deterioro del mercado y precio de los inmuebles. La Secretaría de Estado de Hacienda consideró innecesaria la modificación recomendada por considerar que se trata de la obtención por el propietario de un beneficio que deriva de la actuación de la Comunidad como consecuencia de su acción urbanizadora, incluso cuando esta no se realiza o no se llega a completar.

Tampoco consideró necesario aprobar supuestos de no sujeción al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, para los casos en que no exista incremento en el valor del terreno, en aplicación del principio de capacidad contributiva y de la inexistencia del hecho imponible por las mismas razones. Las actuaciones se tuvieron que suspender debido a la situación del Gobierno, que se encontraba en funciones y que, por tanto, debía limitar sus actuaciones a cuestiones de urgencia o necesidad, obligando a la suspensión de la tramitación de la queja, de cuyo progreso se informará en el próximo ejercicio (15002524, 15018706, 16003068, entre otras muchas).

La aprobación de coeficientes de corrección de los valores catastrales de municipios cuyas ponencias se realizaron en los ejercicios de precios máximos inmobiliarios, no ha impedido que muchos contribuyentes hayan tributado por un valor ficticio que no responde al esfuerzo de la comunidad que pretende compensar.

Agrava esta situación el hecho de que, al tratarse de un tributo objetivo que simplifica la gestión municipal, no se permite al contribuyente combatir la presunción de riqueza. Algunos ciudadanos se han dirigido a los tribunales por este motivo, y han comenzado a dictarse sentencias que consideran que no se ha cumplido el hecho imponible del impuesto, fallando contra la Administración liquidadora por apreciar la falta de concurrencia del hecho imponible cuando se evidencia claramente minusvalía en la venta. En la actualidad es una cuestión sometida a la consideración del Tribunal Constitucional que no se ha pronunciado al respecto (13009724, 14017754, 15012650, 16008596, entre otras).

12.4 TASAS LOCALES

Las tasas locales están reguladas por 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. La cuota que la Administración exige al sujeto pasivo por las tasas no puede exceder del coste real o previsible de la prestación del servicio. Para conocer ese coste se debe realizar un informe de carácter técnico y económico previo, y que debe acompañar necesariamente a su aprobación, ya que se trata de un elemento esencial que determina la validez de la cuantificación del tributo. Su omisión no puede considerarse un simple defecto de forma susceptible de subsanación.

La falta de concordancia entre el coste efectivo del servicio o el beneficio que los ciudadanos obtienen y las cuotas que la Administración exige ha sido motivo constante de queja. Se reitera la falta de transparencia en la publicidad del informe o memoria económica de la tasa en la que se justifique dicha cuota, y en los criterios de reparto de la carga que el servicio o aprovechamiento suponen para la Administración. La disminución de los servicios y el empobrecimiento de su calidad también han tenido reflejo en numerosas quejas, que se reflejan en los siguientes epígrafes.

12.4.1 Tasa por recogida de residuos sólidos urbanos

El carácter obligatorio de la recogida de residuos por parte de los ayuntamientos fomenta la aprobación de las ordenanzas de imposición de esta tasa con carácter general, aunque antes el servicio se prestaba sin cobrarlas, o bien se subsumía en otros tributos. No se suelen hacer públicos los informes en los que se justifica la necesidad del cobro de este servicio, el esfuerzo económico que se debe compensar a la Administración por dicha prestación ni los criterios utilizados para el cálculo de las cuotas y la distribución del coste del servicio entre todos los ciudadanos.

Es el caso de un ciudadano que solicitó auxilio para obtener información de la memoria técnico económica que motiva la cuota de esta tasa, y que fue aprobada por el Ayuntamiento de El Verger (Alicante). Alegaba que dicha Administración había realizado liquidaciones de los ejercicios 2012 a 2015 con carácter retroactivo, y que las cuotas reclamadas superaban los 400 €, por lo que solicitó información sobre su aprobación sin obtenerla. La solicitud de información realizada a este ayuntamiento para conocer la tramitación seguida para la aprobación de la ordenanza reguladora y el cobro de la Tasa no han sido respondidas por el ayuntamiento (16002032).

En ocasiones tampoco se respeta la necesidad de que el servicio se preste efectivamente, ya que no es suficiente con que dicho servicio exista en el municipio ni que el mismo se realice de manera general, si no se desarrolla verdaderamente, no se le puede exigir el pago al titular del bien inmueble.

El Tribunal Supremo ha considerado que la mera existencia de un servicio municipal no es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquella pueda considerarse especialmente beneficiada por él. La existencia de puntos de recogida en el municipio, si bien confirman la prestación del servicio en su territorio, no permite acreditar la efectiva prestación del servicio a todos los sujetos pasivos. La jurisprudencia ha considerado que una distancia superior a 300 metros desde el objeto tributario hasta el punto de recogida no permite justificar que el servicio se realiza de forma efectiva, ya que el sujeto pasivo concreto no se ve afectado ni beneficiado por el mismo, lo que equivale a que no se produce el hecho imponible.

Esta circunstancia ha afectado especialmente a zonas de urbanizaciones de viviendas individuales, viviendas diseminadas y zonas agrícolas, en las que la prestación del servicio no se realiza, o su frecuencia y distancia desde los inmuebles no cumplen con los criterios expuestos y obligan a sus titulares a desplazarse, en ocasiones utilizando un vehículo, hasta los contenedores más próximos que pueden distan más de un kilómetro desde el inmueble. Es el caso de un ciudadano del municipio murciano de Fuente Álamo, que solicitó la anulación de las liquidaciones giradas en concepto de esta tasa, al no disponer de contenedores próximos a su propiedad, ya que los más cercanos se encontraban a más de 1.500 metros. Por ese motivo esta institución sugirió la anulación de las liquidaciones. El ayuntamiento, que ha demorado sus respuestas, considera que tratándose de un servicio de recepción obligatoria, no se encuentra obligado a anular las liquidaciones, si bien tendrá en cuenta dicha sugerencia para modular la cuota de las parcelas que no disponen de un servicio próximo (13002460).

12.4.2 Tasa por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local

En el caso de la utilización del dominio público, la cuota de la tasa debe establecerse tomando como límite el valor que tendría la utilidad que el obligado tributario puede obtener en el mercado. Esta tasa se justifica por cuanto que el uso intensivo del dominio público local impide o limita el uso colectivo para el resto de los ciudadanos. Una de las figuras más habituales de estas tasas es la del uso de las aceras para el paso de vehículos a los aparcamientos de las viviendas, a lo que en ocasiones se suma la tasa que se exige por el vado, que impide que se pueda obstruir el paso al garaje, de modo que excluye la zona para su utilización por otros ciudadanos.

La situación se complica cuando el acceso al garaje se produce a través de zonas peatonalizadas, o calles en las que no existen aceras, por lo que reponer un elemento inexistente como medio para demostrar que no se tiene acceso al garaje no es posible. Esto sucedió en el caso de un ciudadano que solicitó la baja en el padrón de la tasa al **Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid).** Este le exigió la reposición de una acera inexistente. La vivienda se encontraba en una calle peatonal en la que el propio ayuntamiento instaló bolardos para aquellas viviendas que no utilizaban los garajes, salvo en la que residía el interesado en la queja. Ello motivó una **Sugerencia** para que se tramitara la baja en el padrón de la tasa y, si el ayuntamiento lo consideraba necesario, instalar un elemento que impidiera el acceso a su costa, del mismo modo que había hecho en otros edificios. El ayuntamiento aún no ha respondido a la **Sugerencia** formulada (14020892).

12.5 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, regula en el artículo 34 los derechos y garantías de los obligados tributarios. El procedimiento se constituye en una limitación que afecta a las partes que en él intervienen, ya sea activa o pasivamente, y que ofrece una garantía para todas ellas, al conocer de antemano cuáles son las consecuencias de cada acto u omisión que en su seno se realice. La vulneración del procedimiento supone una ruptura de esa garantía que afecta a la seguridad jurídica y que impide ejercer adecuadamente la defensa de los intereses que a cada parte le son propios y que la Constitución reconoce.

La obligación de resolver en materia tributaria

El artículo 103 de la citada ley establece la obligación de la Administración tributaria de resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de

aplicación de los tributos, al igual que a notificar dicha resolución expresa, que además deberán estar sucintamente motivados cuando impongan una obligación, denieguen un beneficio fiscal o suspendan la ejecución de actos de aplicación de los tributos.

La demora en la resolución de los procedimientos, así como el uso indiscriminado del silencio administrativo como una forma de terminación, si bien ha mejorado con respecto a ejercicios anteriores, motiva la mayoría de las quejas que se reciben en esta materia. En muchas ocasiones se ha tenido que recordar a los ayuntamientos que la obligación legal de resolver no está disponible al arbitrio de la Administración, y que la finalización del procedimiento por la falta de cumplimiento de esa obligación debe ser una excepción justificada por razones de dificultad extrema, y no una facultad a disposición de estos para que los interesados en los procedimientos puedan iniciar la vía contencioso-administrativa.

La respuesta de las Administraciones ofrece a los ciudadanos las razones de su actuación, propiciando así que, o bien se aquieten con dicha actuación al comprender la motivación de sus actos tributarios, o bien que dispongan de toda la información pertinente para defender sus derechos en la manera que consideren oportuna, ejerciendo la facultad de recurrir en reposición o alzada, en vía económico-administrativa o acudiendo a los juzgados y tribunales de ser ese el medio que mejor se acomode a sus necesidades y expectativas.

Los ayuntamientos también demoran su respuesta a esta institución, lo que corrobora las quejas que los ciudadanos presentan por ese motivo contra estos, llegando a resultar poco colaboradoras con las funciones del Defensor del Pueblo (13016674, 13033172, 14007842, entre otras).

Notificaciones tributarias

Para la ejecución de los actos tributarios es necesario que la notificación se haya efectuado correctamente. Los defectos en la práctica o el contenido de estos actos determinan la nulidad o anulabilidad del acto que se pretende notificar. La razón de esta cautela es que el conocimiento de la actuación de la Administración se constituye en el acceso al ejercicio de la defensa legítima del ciudadano frente a la Administración, en los términos que recoge el artículo 24 de la Constitución española.

Esta institución ha podido comprobar en la tramitación de las quejas la existencia de estos errores alegados, y aun demostrando los errores en los domicilios en que se intentan notificar los actos, muchas Administraciones reafirman que su actuación se acomoda a las previsiones legales, y descargan en los obligados tributarios la carga de probar que comunicaron pertinentemente su domicilio en casos de cambio, o bien se acogen a la posibilidad de que recurran los actos en vía contenciosa, amparándose en la

firmeza de los mismos por el tiempo transcurrido desde que se dictaron. El Defensor del pueblo ha recordado que muchas de estas actuaciones solo llegan a conocimiento de los interesados cuando se producen embargos en cuentas y no en el momento en que pueden recurrir ante la Administración actuante y defender sus derechos.

El Defensor del Pueblo concluye en estos supuestos que no se cumplen todas las garantías previstas en el procedimiento, ya que los ciudadanos perciben que la gestión administrativa de las notificaciones no es eficaz y así lo han trasladado en sus quejas. Los ayuntamientos y diputaciones pueden realizar fácilmente cualquier actuación tendente a la comprobación de saldos bancarios para la ejecución de deudas, y emiten las ordenes pertinentes para la retención de sueldos, salarios, pensiones o saldos tributarios a su favor en concepto del IRPF, pero encuentran dificultades para la verificación del domicilio fiscal o efectivo de los sujetos pasivos, incluso cuando estos lo hayan podido comunicar en el curso de un procedimiento. (13026855, 15004276, 16000554, entre otras).

En muchas ocasiones, los ciudadanos no reciben las notificaciones tributarias porque no son dirigidas a un domicilio que garantice su recepción y la AEAT no realiza una labor de investigación para asegurar su notificación. Las mismas dependencias administrativas, que parecen incapaces de localizar al contribuyente para notificarle el inicio del procedimiento, logran notificar la correspondiente providencia de apremio y, muchas veces, esta es la primera noticia que los afectados tienen de la existencia de un expediente recaudador del que son sujetos pasivos o responsables. Además, los ciudadanos desconocen la obligación de comunicar el cambio de domicilio fiscal directamente a la Administración tributaria y piensan que con la modificación de su domicilio en el Padrón municipal correspondiente es suficiente.

La AEAT estimaba su actuación correcta y que, en la mayoría de los casos, realiza un esfuerzo superior al requerido por la normativa para garantizar una notificación efectiva en los procedimientos iniciados de oficio, investigando posibles domicilios, realizando más de dos intentos, e intentando notificar actos que se consideran ya notificados por la normativa. A juicio del Defensor del Pueblo, ese esfuerzo no es patente a la hora de notificar propuestas de liquidación o resoluciones con liquidación provisional, sin embargo, sí se tiene constancia del mismo cuando se trata de notificar providencias de apremio o diligencias de embargo. Al igual que la Administración tributaria realiza las averiguaciones precisas para lograr notificar los actos en vía ejecutiva y para obtener los datos de las cuentas bancarias de los obligados tributarios para proceder al embargo de las mismas, debería seguir igual criterio en período voluntario, permitiendo de ese modo que los contribuyentes puedan ejercer el derecho a defenderse.

Se ha formulado una **Recomendación** para que se realicen todas las actuaciones que sean necesarias para garantizar la notificación efectiva de los actos tributarios a sus

destinatarios. Si bien la AEAT manifestó la aceptación de la Recomendación formulada, de su actuación expresada en las quejas parece desprenderse lo contrario (15015700).

Prescripción del derecho de la Administración a liquidar o cobrar deudas tributarias

El artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece un plazo de cuatro años para la extinción del derecho de la Administración para la liquidación o el cobro de las deudas. Si bien se trata de un instituto jurídico que permite que se interrumpa el cómputo y se reinicie el período por actuaciones tendentes al cobro de la deuda con conocimiento formal del sujeto pasivo, cuando se realizan notificaciones por edictos, ese conocimiento se presupone legalmente, pero si existen otros errores o fallos procedimentales, la Administración debería revisar el procedimiento y acordar, en caso de que no se hayan cumplido las garantías necesarias, admitir la imposibilidad de continuar con el procedimiento para el cobro. En la práctica, resulta difícil que se produzca ese reconocimiento, a pesar de que se haya sugerido su apreciación por parte del Defensor de Pueblo.

Para esta institución no existe equiparación en las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones formales por parte de la Administración y del contribuyente. Para este un incumplimiento o un error, e incluso el desconocimiento de la norma, comporta infracciones, sanciones y recargos. Para la Administración, que ejerce su potestad llegando incluso a la ejecución de los bienes del obligado tributario, los errores solamente comportan su corrección si así lo reconoce, o si viene obligada por el mandato de un tribunal, obligando al sujeto pasivo a recurrir a la protección del poder judicial con el coste y el tiempo que conlleva. Cuando los ciudadanos han solicitado información sobre los trámites seguidos, también se han encontrado con que la Administración entorpece sus derechos obligándoles a reclamar varias veces y dificultando la resolución final del expediente hasta que se tramita su queja. El Defensor del Pueblo formula recordatorios de deberes legales a las administraciones, ya que estas tienen que resolver sobre todas las cuestiones tributarias planteadas, así como a resolver expresamente y facilitar el acceso a la información que motiva las liquidaciones. (10012020, 13007650, 13024385, entre otras).

Fraccionamientos y facilidades para el pago de deudas

Desde el inicio de la crisis económica de los últimos años, las personas afectadas a pesar de desear realizar el pago de sus obligaciones fiscales, se ven obligadas a solicitar de la Administración una adaptación de las condiciones del pago a su situación. Para ello, la Ley General Tributaria permite el fraccionamiento de las deudas, de modo que la

Administración mantenga la posibilidad de recaudar los importes liquidados, incrementados en los intereses legalmente exigibles, aprobando un plan de pagos periódicos.

Estas medidas vienen recogidas en el artículo 65 de la mencionada ley, y en los artículos 44 y siguientes del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. La Administración aprueba estas solicitudes, pero cuando los importes fraccionados superan la capacidad de pago que tiene el obligado tributario, suelen denegar un fraccionamiento en cuantías inferiores, y acuerdan iniciar o continuar con el procedimiento de recaudación ejecutiva. Cuando el interesado dispone de bienes, estos pueden ser embargados, pero en muchas ocasiones, el único bien en propiedad es la vivienda habitual, un vehículo familiar, o ninguno, ya que hay familias afectadas por ejecuciones hipotecarias que mantienen deudas tributarias por la que fue su vivienda habitual en concepto del impuesto sobre bienes inmuebles o el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Como ejemplo de estos problemas se presentó ante el Defensor del Pueblo una iniciativa por parte del Ayuntamiento de Málaga que había sido elevada a la Federación Española de Municipios y Provincias, para facilitar una solución a los ciudadanos que no tienen liquidez. Esta consiste en un procedimiento que se puede iniciar de oficio o a instancia del deudor para la declaración de insolvencia provisional (siempre que este acredite adecuadamente su situación económica). La diferencia de este procedimiento con los que existían anteriormente es que la existencia de la vivienda habitual como único bien ejecutable no impide la declaración de fallido por insolvencia provisional, garantizándose en aplicación del principio de proporcionalidad la no ejecución del embargo mientras el deudor resida en dicha vivienda, y ejerciendo las funciones administrativas necesarias para verificar que no se produzca una solvencia sobrevenida que permita liquidar completamente la deuda (14011383, 15000886, 15004989, entre otras).

Un ciudadano planteaba su deseo de pagar la liquidación del IVTNU pendiente con el Ayuntamiento de Madrid, pero que no podía hacer frente a las cuantías aprobadas en el fraccionamiento, por lo que el ayuntamiento, al considerar que se trataba de un problema estructural y no transitorio, determinó continuar con el procedimiento de ejecución de la deuda. En consideración al deseo del obligado tributario de saldar sus deudas acomodando los pagos a la disponibilidad económica que tuviera, se recomendó que se modificara la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento de Madrid, que solamente prevé un plazo para el pago de cuatro años, y que se ha demostrado insuficiente en momentos como los que viven las personas afectadas por la crisis.

La ampliación de ese plazo y la facilitación de realizar ingresos periódicos asumibles para los ciudadanos beneficia tanto a la Administración como a estos, por lo que se recomendó la adopción de un procedimiento especial para la declaración de fallidos por insolvencia provisional de personas físicas sin ejecución sobre la vivienda habitual, como único bien del patrimonio del deudor, así como la modificación del artículo 37 de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección del Ayuntamiento de Madrid, para ampliar los plazos para el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas para deudores con escasos recursos. Adicionalmente, se sugirió que de adoptarse dichas recomendaciones, se considerara la situación del interesado en la queja y se le facilitara el pago en las condiciones que le resultaran factibles. Esta recomendación aún no ha sido contestada (16007895).

12.6 TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, imponen a la Administración la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos en el plazo legalmente establecido. El plazo para resolver las reclamaciones económico-administrativas, según se tramiten por el procedimiento ordinario o simplificado es de un año o seis meses respectivamente, según lo prevé la mencionada ley en sus artículos 240 y 247.

Esta previsión, responde al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9 de la Constitución española. Sin embargo, los plazos establecidos no son respetados por los tribunales económico-administrativos.

En los supuestos en los que no hay resolución expresa entra en juego la figura del silencio, que está configurado como una garantía de los ciudadanos, a fin de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, pero nunca puede ser considerado como una prerrogativa de aquella para no contestar a los mismos.

El incumplimiento por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR) de los plazos de resolución se ha visto reflejado en las quejas. Tras solicitar información a los tribunales sobre la demora en la tramitación de las reclamaciones que se le presentan y comprobar que tal y como denunciaban los ciudadanos han superado el plazo para resolver, esta institución ha recordado el deber legal que les impone la ley de cumplir los plazos marcados por las normas (15009932, 15005372, 15006530, entre otras).

Ante esta situación de estancamiento de los tribunales, los titulares de unidades administrativas y personal al servicios de las Administraciones públicas no han adoptado las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el

ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos, actuaciones que esta institución requiere de los TEAR (13029302, 15012387, 15012916, 15015171 y 15015570).

Como ya se apuntaba en el informe del año anterior, esta institución abrió dos vías para conocer a qué se debía la demora en la resolución de las reclamaciones. La primera de ellas, en la que se sugería a los TEAR que elevaran un informe de actividad a la Subdirección General de Organización, Medios y Procedimientos, ha arrojado información sobre la posible solución para poder cumplir los plazos de resolución de las reclamaciones que se concreta en la incorporación de más recursos personales en los TEAR (14022425, 14022450, 15010715, entre otras).

La segunda vía, actuaciones seguidas para conocer el Plan de mejora de los TEAR, lleva a la misma conclusión que la primera, la necesidad de incorporar más recursos en los TEAR para poder cumplir la obligación impuesta por la ley. Con la posible solución, se ha realizado una propuesta que se ha elevado a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su estudio y, en su caso, aprobación (15013551, 16000675, 16000691, y otras).

12.7 CATASTRO INMOBILIARIO

El Catastro es un registro administrativo que debe describir todos los bienes inmuebles, que se clasifican en urbanos, rústicos y de características especiales. En las fichas catastrales deben contenerse los siguientes elementos: superficie, titularidad, situación, lindes, uso, antigüedad, calidades constructivas, cualidades y aprovechamiento, cultivos, si fuera el caso, otras características relevantes para su correcta descripción y, finalmente, su valor catastral, que se calcula mediante la previa aprobación de ponencias que utilizan las normas técnicas y específicas para su cálculo dependiendo de las características antes mencionadas. La competencia para realizar estas descripciones corresponde a la Dirección General del Catastro, que opera a través de las diferentes gerencias regionales y territoriales y también mediante los convenios que suscribe con otros organismos y entidades, como ayuntamientos y diputaciones provinciales.

12.7.1 Coordinación con el Registro de la Propiedad. Descripción y delimitación de parcelas. Conflictos de titularidad

El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante TRLCI), es la norma básica en la materia, y establece que la información que contiene su base de datos se encuentra al servicio de

los principios de generalidad y justicia tributaria en los términos que recoge 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.

La labor de la Dirección General del Catastro se basa en la existencia de la parcela catastral, que se define en el artículo 6.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario ya citada. Esta parcela no suele coincidir con la descripción de las fincas registrales, ya que las primeras venían inscritas sobre una planimetría que no disponía de las actuales tecnologías. La finca, por su parte, depende de la descripción que las partes interesadas en el documento que recoge la relación jurídica realicen. Por ejemplo, en una transmisión por compraventa o en una división hereditaria. Esas descripciones podían utilizar diferentes unidades de medida y también apreciación de elementos territoriales que pueden cambiar o desaparecer con el tiempo, como cultivos, lechos de ríos o arroyos, vallados de otras fincas o caminos rurales.

Recogiendo algunas de las Recomendaciones formuladas en años anteriores, se aprobó la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, que facilita que se alcance una equiparación entre los datos contenidos en ambas instituciones: Catastro y Registro de la Propiedad. Sin embargo, estos procedimientos aún necesitan tiempo para que se subsanen los errores que afectan tanto a unas descripciones como a otras, y que se ven agravadas por la obligatoriedad de la inscripción catastral, que es previa a la registral. En tanto no se corrijan estas diferencias, se ve comprometida la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Muchos de los problemas denunciados en esta materia afectan a dos o más titulares colindantes, por lo que se requiere que se alcance un acuerdo previo a la modificación de la descripción catastral. Cuando las desavenencias son importantes, se obliga a los interesados a acudir a un procedimiento judicial para determinar quién tiene mejor derecho sobre la parcela o la porción de la parcela que se encuentra en litigio, lo que demora notablemente su corrección en ambos registros. En estos casos, al considerar que existe un problema de índole jurídico privado, no es posible que el Defensor del Pueblo admita este tipo de quejas a trámite, si bien en muchas ocasiones, la cuestión ha surgido con posterioridad a la actuación administrativa de aprobación de una ponencia o de renovación del parcelario de rústica, lo que ha motivado la solicitud de información a la gerencia territorialmente competente, con el objeto de orientar a las personas afectadas sobre el ejercicio de sus derechos y el conocimiento de las vías que tienen a su disposición para solucionarlo (14012814, 15002884, 15003375, entre otras).

Un ciudadano se dirigió a la **Gerencia Territorial del Catastro de Pontevedra** para solicitar que se corrigieran datos que consideraba erróneos, tras la renovación del parcelario rústico de Vilaboa (Pontevedra). La gerencia, aun reconociendo la posible

existencia de un error, determinó no iniciar un procedimiento de corrección ni de subsanación de discrepancias, sin responder pormenorizadamente a las alegaciones del interesado. Como consecuencia, se formuló a la gerencia un **Recordatorio del deber legal** de resolver todas las cuestiones planteadas en materia tributaria. Tras resolver expresamente en otro acuerdo, el interesado comunicó que seguía sin conocer las razones por las que se ha modificado su parcela, lo que motivó reiniciar las actuaciones de la queja. Finalmente, la gerencia ofreció puntualmente respuestas a cada una de las cuestiones formuladas, lo que permitió que el interesado conociera los motivos que amparaban la actuación de la Administración (14012814).

Con motivo de una Ponencia General de Valores del municipio de Illora, la Gerencia Territorial del Catastro de Granada comunicó los datos de una parcela, cuyos titulares consideraban erróneamente catastrada, ya que habían sido privados de una parte de la superficie que obraba a su nombre. La gerencia confirmó que dicho terreno había sido inscrito a nombre del municipio de Illora, que consideraba que era una franja de dominio público. Los titulares se dirigieron al propio **Ayuntamiento de Illora** para solicitar una certificación de la constancia de dicho bien en el Inventario de Bienes Municipales. El citado ayuntamiento se niega a expedir el certificado amparándose en que el inventario no se encuentra actualizado, y debido a las limitaciones de personal ignora la fecha en que podrá emitirlo. Tras numerosas actuaciones, y ante la negativa del ayuntamiento, que rechazó la **Sugerencia** formulada para emitir el certificado, sin perjuicio de las acciones pertinentes para la reclamación de los bienes que pudieran corresponder al consistorio, se tuvo que cerrar la queja, debido a que la gerencia no puede modificar la titularidad del inmueble, ya que en la base de datos catastral no existe avenencia entre los titulares en conflicto o una sentencia judicial que determine quién ostenta mejor derecho sobre el bien (15002884).

La realización de una Ponencia General de Valores en el municipio de Algeciras provocó que la **Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz** alterase los datos propiedad de un ciudadano, y desde el año 2009 había tenido que pagar el impuesto sobre bienes inmuebles de un local del que no era titular y cuya superficie superaba al que le pertenecía. La gerencia denegó practicar una modificación en los datos de titularidad y superficie del inmueble, destinado a local comercial, pero confirmó la existencia de la delimitación y titularidades de los locales existentes en toda la planta baja, entreplanta y planta sótano. La única solución ofrecida para resolver el problema consistía en la aportación de un plano de todos los inmuebles afectados, así como la conformidad de sus titulares respectivos. Considerando que se estaba cargando al ciudadano con una labor que resulta propia de la Administración, se sugirió que se comprobara, y llegado el caso se iniciara un procedimiento de inspección sobre los locales mencionados, con el fin de calificar adecuadamente el inmueble que motivó la queja, así como el resto de inmuebles afectados. En el momento del cierre del ejercicio, dicha queja continúa su

tramitación sin haberse recibido la respuesta de la Administración sobre la aceptación o rechazo de la **Sugerencia** formulada (16002766).

12.7.2 Valoración de terrenos rústicos sin desarrollo

La primera característica que se establece es la que determina la diferenciación del tipo de suelo, y que a efectos catastrales solo puede ser rústico o urbano. Esta circunstancia ha sido la fuente de numerosas quejas, debido a que la ordenación urbanística permitía definiciones intermedias de suelo, que fundamentalmente supone que ha sido clasificado en el planeamiento municipal como un suelo que va a ser desarrollado hasta convertirse en urbano. Sin embargo, ese desarrollo se dilata indebidamente, pudiendo alcanzar períodos de más de veinte años desde que se aprueba la ordenación municipal hasta que se realizan labores de desarrollo efectivo. Entretanto, el suelo pasa a ser considerado urbano a efectos catastrales, y lo que es más importante, su valor se calcula considerando la máxima edificabilidad que el planeamiento permite para ese suelo.

Esta circunstancia ha propiciado que parcelas agrícolas, que mantienen su actividad, hayan sido incluidas en planes de desarrollo urbanístico como suelo destinado a vivienda, zonas comerciales o, por ejemplo, hoteles, lo que implica que su valor catastral coincidirá con el que tendría la parcela cuando el desarrollo urbanístico hubiera sido completado, obligando a sus titulares a tributar en los diferentes impuestos por ese valor. El IBI y el IIVTNU han sido los que han motivado más quejas relativas al valor catastral asignado a este tipo de parcelas, ya que sus propietarios no han sido conscientes de las implicaciones patrimoniales que llevaba asociada la consideración de estos suelos como urbanos en el Catastro hasta que recibían las liquidaciones municipales.

Con la aceptación de la **Recomendación** formulada para la modificación del artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se ha ajustado parcialmente el valor catastral de esos terrenos a su valor real de acuerdo con su desarrollo inmobiliario. Sin embargo, se ha aprobado una medida que requiere la colaboración de los ayuntamientos, por lo que en el año 2016 muchos de estos inmuebles han continuado tributando como urbanos, y aún existen ayuntamientos que no colaboran con la Dirección General del Catastro en la comunicación del estado real del planeamiento en algunos polígonos, lo que ha impedido actualizar todos los inmuebles a su valor real. Esta situación se ha dado en ayuntamientos como Cartagena (Murcia), Matallana del Torío (León), Santoña (Cantabria), Ávila, Sagunto (Valencia) o Calella (Barcelona). En otras ocasiones los ayuntamientos han tomado la iniciativa de instar la modificación del valor para adaptarlo a la realidad, como La Fuliala (Lleida), Almanzora (Castellón),

Caravaca de la Cruz (Murcia), Tudela de Duero (Valladolid) o L'Espluga de Francolí (Tarragona). El Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) suspendió el cobro del IBI hasta que se adaptase el valor a los inmuebles afectados (14004639, 14018478, 14022150, entre otras muchas).

12.7.3 Procedimiento de subsanación de discrepancias

El procedimiento de subsanación de discrepancias está recogido en el artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), como un procedimiento que pretende acomodar la realidad inmobiliaria a la registrada en el Catastro en cualquiera de sus aspectos. El citado artículo ha sido objeto de numerosas modificaciones legislativas, ya que en un principio era un procedimiento que se iniciaba para acomodar la descripción catastral a la realidad y que solamente podía ser iniciado de oficio. Los pormenores del mismo se recogían en la Circular 05.03/2006, de 27 de abril. Posteriormente, y para incluir supuestos que han surgido en su práctica, se han ido añadiendo previsiones normativas que no han mejorado las garantías para los ciudadanos en dicho procedimiento.

La razón de estos problemas radica en que se trata de un procedimiento que únicamente se inicia de oficio, y no puede ser impulsado por el ciudadano, queda supeditado a que la gerencia competente acuerde su inicio y puede denegarlo si considera que no se aprecian razones para ello por afirmar que la descripción catastral y la realidad inmobiliaria son coincidentes. Sin embargo, esa afirmación ha sido desvirtuada en muchas ocasiones en que se han iniciado actuaciones con motivo de una queja, lo que lleva a pensar que el Catastro no realiza todas las comprobaciones pertinentes para la verificación de las alegaciones del interesado, ya que este no puede recurrir la decisión administrativa, ni puede instar la apertura de otro procedimiento, lo que puede situarlo en indefensión frente a la decisión administrativa.

Así, el motivo esencial de las quejas ha radicado en que el ciudadano, tras dirigirse a la gerencia territorial competente poniendo de manifiesto que su finca no está bien reflejada en el Catastro, carece de derechos frente a la actuación administrativa. No disponen de medios para solicitar la agilización del mismo (la Administración dispone de un plazo de seis meses para resolver desde que se acuerde su inicio, pero en otro caso, puede tardar en responder o no responder en absoluto), ni reclamar ante un órgano superior contra la decisión que la gerencia acuerde, a pesar de que la decisión administrativa puede suponer un perjuicio personal o patrimonial grave, ya que afecta a toda la fiscalidad inmobiliaria, además de a cuestiones vinculadas con la propiedad de las fincas y sus elementos como se ha expuesto en un epígrafe anterior (14014985, 14016401, 14021305, entre muchas otras).

12.7.4 Procedimiento de regularización catastral

Se han recibido numerosas quejas relacionadas con la falta de comprobación real de los elementos que se incluyen en las actualizaciones de la base de datos de la Dirección General del Catastro como consecuencia de procedimientos de regularización catastral, debido a que no se cotejan las propuestas con la visita a los inmuebles regularizados ni se verifican las alegaciones presentadas por los interesados.

El artículo 16 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias, dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, añadió la disposición adicional tercera al TRLCI, que aprobaba el Procedimiento de regularización catastral que debía realizarse entre los años 2013 y 2016. Mediante este procedimiento se pretende incluir en la base de datos catastral aquellos bienes inmuebles urbanos y rústicos con construcción, así como de las alteraciones de sus características, en los supuestos de que sus titulares no hayan cumplido con la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación catastral. Con este procedimiento, la Dirección General del Catastro pretende garantizar la concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria. Si bien esta medida había sido recomendada por el Defensor del Pueblo como un modo de subsanar las omisiones de inmuebles en el Catastro y, consecuentemente, de su correcta tributación y control, el procedimiento conlleva algunas deficiencias, que se han conocido a través de la tramitación de las quejas y que han motivado un incremento de las mismas en este ejercicio.

Es un procedimiento que se desarrolla de oficio y supone un modo de inspección acelerada que no cuenta con las garantías y fases de un procedimiento de inspección convencional. Como contrapartida, tampoco lleva asociada una sanción por el incumplimiento de declarar los elementos omitidos, pero si está sujeto a la liquidación de una tasa de regularización catastral que se cifra en 60 euros por cada referencia catastral regularizada.

El inicio del procedimiento se comunica a los interesados y se les concede un plazo de 15 días para formular las alegaciones que estimen convenientes a la propuesta que se acompaña del acto en el que se notifica el inicio de la regularización, siempre y cuando no existan terceros afectados por el mismo. Esta propuesta de regularización se notifica junto con la liquidación de la tasa de regularización catastral. Se han detectado errores en las notificaciones que no han sido realizadas, y que no han sido conocidas por los afectados hasta la recepción de la posterior regularización tributaria en el IBI.

Este procedimiento se ha realizado en un período muy breve, por lo que se han subcontratado los trabajos de regularización, con resultados desiguales dependiendo de

las poblaciones afectadas. En algunos casos se han inscrito supuestas omisiones de inmuebles que no existían, ya que muchos de los procesos se han realizado con escasez de medios o sin realizar verificaciones directas, sino mediante las comunicaciones obtenidas de ayuntamientos y otros organismos, o mediante la utilización de imágenes, cuya procedencia no siempre se ha podido verificar, y de resolución deficiente que propiciaba que se inscribieran como inmuebles elementos como un estanque, una pileta e incluso una caseta para perros.

La rapidez de la tramitación ha dado lugar a que muchos ciudadanos no hayan recibido la correspondiente notificación, lo que ha impedido a estos participar en dicho procedimiento. En estos casos, el Defensor del Pueblo se dirige a la Gerencia competente para solicitar información sobre el procedimiento seguido y verificar que se hayan realizado las oportunas notificaciones. Es el caso de un ciudadano que manifestó su disconformidad con el nuevo valor catastral asignado a una nave industrial que construyó con licencia municipal, y que no había sido objeto de modificación desde entonces. La Gerencia Territorial del Catastro en Alicante comunicó las actuaciones realizadas, y, como consecuencia de las comprobaciones realizadas con motivo de la queja, procedió a modificar la fecha de antigüedad del inmueble, manteniendo el resto de las características del mismo (15005792)

Otra queja se refería a la ausencia de notificación del procedimiento, del que la interesada solamente tuvo conocimiento cuando se incrementó la cuota en el impuesto sobre bienes inmuebles. La Gerencia Territorial del Catastro en Soria remitió las notificaciones al inmueble regularizado, aunque no fuera su domicilio fiscal ni su residencia habitual. Iniciadas las actuaciones se corrigió dicho valor, pero sin conferirle efectos desde la modificación inicial, sino para el ejercicio 2017. Esta institución considera que un error que se comete por la Administración sin que sea provocado por el interesado en el procedimiento no debe causarle un perjuicio patrimonial, por lo que en la actualidad la queja continúa en tramitación (16010514).

Las alteraciones catastrales, como resultado de este procedimiento, surten efectos a partir del día siguiente a aquel en que se consideren producidos los hechos, actos o negocios que originan la incorporación o modificación catastral. En muchos casos se incluye la alteración desde la última modificación catastral, que suele coincidir con la fecha de la última ponencia.

En la tramitación de las quejas se han apreciado estos errores que han sido corregidos en la mayoría de los expedientes iniciados como consecuencia de la denuncia presentada ante el Defensor del Pueblo, pero no se ha devuelto la tasa de forma automática, ni tan siquiera en los supuestos en que la inclusión de inmuebles o la alteración de sus características se haya demostrado completamente errónea. Una cuestión común se ha referido a la falta de atención de las alegaciones de los

ciudadanos amparándose en la presunción de veracidad de los datos catastrales (16009681).

Debido a que el procedimiento ha finalizado, la previsión es que se mantengan algunas quejas que respondan a procedimientos realizados en 2016, las que se encuentren pendientes de respuesta o resolución y que correspondan a ejercicios anteriores, y aquellas que, debido a sus características y dificultad, se prolonguen en el tiempo. Sin embargo, los efectos de estos errores si pueden ser detectados mucho tiempo después (1503754, 15009137, 15012862, entre otras).

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

13.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

El comportamiento empresarial en el mercado financiero y la obsolescencia de algunas normas para afrontar los nuevos problemas han concentrado la actividad de esta institución durante 2016.

Créditos

Durante 2016 han continuado las actuaciones sobre las dificultades de algunos ciudadanos para obtener los créditos o préstamos necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras, que acuden a empresas no financieras de capital privado.

Estas empresas facilitan la obtención de préstamos incluso a personas inscritas en los registros públicos de impagados (como el RAI o Asnef). No es necesario presentar nóminas ni avales, por lo que el cliente puede encontrarse sin empleo. Pero exigen una garantía hipotecaria. En concreto, requieren la escritura pública de un bien inmueble que se encuentre totalmente libre de cargas. Dicho inmueble puede pertenecer al cliente o a algún familiar en el caso de que el solicitante no posea vivienda propia. Finalmente, se formaliza el préstamo ante notario.

Una práctica habitual es hacer constar en la escritura de préstamo la entrega de una cantidad superior a la realmente recibida por el cliente. El plazo de reintegro normalmente es corto, entre 6 y 12 meses. Si en ese período al prestatario no le es posible devolver la cantidad que firmó ante notario, se ejecuta el préstamo y se pierde la vivienda. Al capital prestado se le añaden intereses de demora más penalizaciones y gastos de ejecución, de manera que las fincas responden por un importe que puede ser más del triple del dinero efectivamente prestado en su día.

La Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, pretende proteger a los consumidores en negocios realizados con personas o entidades que no sean bancos y exige, para quien preste dinero con carácter profesional, requisitos similares a los de la banca, como los de inscribirse en un registro de consumo, prestar fianza, información previa y oferta vinculante.

Algunos prestamistas se hacen pasar por un particular que presta a otro como si fueran socios o amigos y así no tienen que cumplir ningún requisito, quedando el consumidor sin protección.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España elaboró un informe en el que se analiza el problema y se elaboran una serie de propuestas para la mejora del marco legal de protección de los consumidores. Se propone definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella determinados colectivos de personas; y precisar el concepto de persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición ha comunicado que en el Registro estatal están inscritas las empresas que desarrollan las actividades reguladas por la Ley 2/2009, de 31 de marzo, y tras las publicación de la ley solo tiene conocimiento de la creación de un Registro en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por Decreto número 132/2013, de 8 de noviembre y vigente desde el 2 de diciembre de 2013 y, hasta el momento, no les han solicitado los expedientes correspondientes.

Ante esta situación, esta institución dirigió a la **Secretaría General Técnica de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad,** las siguientes **Recomendaciones:**

1. Estudiar la posibilidad de modificar la Ley 2/2009, de 31 de marzo, en los términos propuestos por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España:
   - definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella determinados colectivos de personas;
   - precisar quienes han de considerarse personas dedicadas con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.
2. Promover la creación por las comunidades autónomas de los registros autonómicos de empresas que se dedican a la actividad de concesión de préstamos y créditos hipotecarios, o a su intermediación, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 3 de la citada ley.

La Secretaría General Técnica de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió la decisión al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, como departamento responsable de la transposición de la Directiva 2014/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre contratos de créditos celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifica las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010. La queja continúa en trámite (15010617, 16008115).

Devolución de cantidades entregadas a cuenta por vivienda no construida

El Tribunal Supremo, mediante la Sentencia número 5263/2015, de 21 de diciembre, hizo responsable solidaria a una entidad financiera y le obligó a devolver íntegramente todas las cantidades entregadas a cuenta en su día por un comprador de una vivienda sobre plano que no llegó a construirse por la quiebra de la empresa promotora.

La Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre percibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas, que ha estado vigente hasta el 1 de Enero de 2016, establecía que los promotores tenían la obligación de avalar todo el dinero entregado a cuenta por la compra de futuras viviendas, con lo que se garantizaba la devolución del dinero anticipado a cuenta. También era obligatorio depositar ese dinero en una cuenta especial, que solo podía ser usado para la construcción de los inmuebles. Cualquier incumplimiento en los plazos por parte de los promotores les obligaba a devolver el dinero más los intereses y dar por resuelto el contrato.

En la sentencia queda constancia de que el comprador iba ingresando cantidades a cuenta del precio de la compra del inmueble en una cuenta a nombre de la promotora, pero el promotor nunca llegó a entregar al comprador aval ni seguro que garantizara su devolución por si la empresa quebraba o los plazos de entrega se incumplían y generaba indefensión al comprador ante cualquier eventualidad.

Así, el Tribunal Supremo sienta jurisprudencia sobre este particular: «en las compraventas de viviendas regidas por la Ley 57/1968 las entidades de crédito que admitan ingresos de los compradores en una cuenta del promotor sin exigir la apertura de una cuenta especial y la correspondiente garantía responderán frente a los compradores por el total de las cantidades anticipadas por los compradores e ingresadas en la cuenta o cuentas que el promotor tenga abiertas en dicha entidad».

Durante la crisis económica, muchas promotoras han quebrado y no cumplieron las exigencias de la ley, de constituir avales o seguros que garantizasen la devolución del dinero entregado anticipadamente, por ello, tras la sentencia del Tribunal Supremo, muchos tribunales están dictando sentencias a favor de los clientes.

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre si las entidades bancarias iban a devolver las cantidades anticipadas por los compradores de viviendas no terminadas, por no haber exigido al promotor la constitución de aval o seguro que garantizaba la devolución del dinero entregado a cuenta, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, ya que muchos clientes carecen de medios económicos suficientes. En caso contrario sería necesario instar a las entidades financieras para la asunción de su responsabilidad, atendiendo al contenido de la sentencia del Tribunal Supremo, y que devuelvan las cantidades abonadas más los intereses.

La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa indicó que la decisión sobre si la jurisprudencia dictada en un caso particular es extensible a otros casos corresponde a los jueces y tribunales, también añadió que no tiene competencia para instar a las entidades bancarias a que asuman su responsabilidad solidaria atendiendo al contenido de la sentencia del Tribunal Supremo en aplicación de la Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre recibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas. Además, la norma ha sido derogada. Se ha finalizado la actuación de oficio con disconformidad (16006969).

Agencias de recobro

Con la crisis económica y el crecimiento de la morosidad se han creado numerosas empresas que gestionan el recobro de las deudas, pero como la actividad de estas no está regulada, muchas lesionan los derechos fundamentales de las personas, utilizando métodos poco ortodoxos como las amenazas, la humillación, etc.

Esta institución formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para que se regulase la actividad de recobro, que fue rechazada.

Posteriormente, se ha vuelto a insistir en la necesidad de establecer una normativa para la prestación de servicios de recobro de cantidades impagadas para evitar la existencia de empresas que utilizan métodos poco éticos. Esta Recomendación ha sido aceptada y, según la Administración, la regulación se enmarcará en la transposición de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, cuyo plazo de transposición se encuentra vencido y ha sido incorporada a otras normas, por lo que se continuarán las actuaciones (15015768, 16001005, 16005386, y otras).

Certificados de fijación de saldo autorizado por notarios

Una antigua caja de ahorros está iniciando procedimientos de ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual de ciudadanos residentes en Córdoba. Las demandas van acompañadas de actas de determinación de saldo realizadas por notarios del Colegio de Andalucía, en los que se incorpora certificado de saldo con el que los ciudadanos no están conformes, ya que dicha caja les estuvo aplicando la cláusula suelo hasta noviembre de 2013, tras la sentencia del Tribunal Supremo. Sin embargo, esta circunstancia no se recoge en los certificados.

Para los clientes, el certificado no se ha hecho conforme a las condiciones económicas de sus escrituras de préstamo. Como establece el artículo 573.1.2º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, «el documento fehaciente que acredite haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo».

Además, según lo dispuesto en el artículo 218 del Reglamento Notarial, el documento fehaciente de liquidación o acta de fijación de saldo autorizado por el notario es un instrumento público en el que el notario comprueba si la liquidación practicada por el acreedor se ha ajustado a lo establecido en el título del que nace la obligación del deudor, sin embargo, en estos casos no figuraba la cláusula suelo.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 1/2014, de 13 de enero de 2014, señala que «las características especiales de este procedimiento de ejecución hipotecaria, a las limitadas posibilidades de contradicción del ejecutado, y a las gravosas consecuencias jurídicas que pueden acarrear, las garantías procesales deben observarse con especial rigor y con una más intensa diligencia». El criterio de la Audiencia Provincial de Córdoba es sobreseer en caso de que la cláusula suelo haya sido determinante para la cuota, pero de la certificación aceptada por el notario no se desprendía la aplicación de la cláusula suelo. Al parecer este supuesto es generalizado, por lo que se dio traslado del problema a la **Dirección General de los Registros y del Notariado** (16014799, 16017250).

13.2 BANCA

La falta de efectividad de las resoluciones de los Servicios de Reclamaciones del Banco de España y de la Oficina del Inversor de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que, pese a resolver a favor de los clientes, algunas entidades financieras no rectifican su actuación, motivó que en el año 2014 se efectuase una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para arbitrar un sistema de reclamación extrajudicial que sea verdaderamente eficaz y que imponga a las entidades bancarias a corregir su actuación para que los ciudadanos encuentren una defensa real por parte de la Administración.

Se aceptó parcialmente la **Recomendación** en el sentido de las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, así como las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente, de cara a incluirlas en el proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

La disposición adicional sexta de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, estableció respecto de la mejora de la protección a los clientes de los servicios financieros un nuevo plazo para que el Gobierno realice las modificaciones legislativas necesarias. Posteriormente, se suspendió la tramitación de la actuación porque el Gobierno en funciones no podía presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados, o en su caso, al Senado, conforme al artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Una vez nombrado nuevo Gobierno se continúa con la actuación a fin de que informe sobre la efectiva reforma normativa, que mejore el actual sistema institucional de protección del cliente y las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente, de conformidad con el encargo realizado por las Cortes Generales (14005855).

Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH)

Muchos ciudadanos se han dirigido a esta institución manifestando que en sus préstamos hipotecarios se les aplica el Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH Entidades), índice que por norma general es bastante más elevado que el Euribor, que es el que tiene la mayor parte de los préstamos hipotecarios para empresas y particulares.

Cada vez son más numerosas las sentencias que están declarando la nulidad del índice IRPH, al estimar el carácter abusivo y la falta de información dada a los clientes por parte de las entidades bancarias en el momento de su contratación. No todos los clientes se pueden permitir acudir a la vía judicial para reclamar la anulación del IRPH, dada la escasez de recursos económicos. Su temor es perder la vivienda, por no poder hacer frente a la deuda.

Se ha solicitado información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre la posibilidad de establecer medidas para solucionar el problema, sin respuesta hasta el momento de elaborar este informe (16005283, 16005641, 16005644, y otras).

Suspensión de una demanda individual si hay un proceso colectivo en trámite sobre el mismo asunto

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha decidido, en el asunto C-385/14, que la normativa procedimental española se opone al derecho de la Unión Europea, ya que no da protección suficiente a los consumidores que presentan una acción individual con el fin de declarar abusiva una cláusula contractual. La Ley de Enjuiciamiento Civil obliga al juez nacional a suspender el procedimiento en espera de una solución cuando existe una demanda colectiva.

El Juzgado de lo Mercantil de Barcelona elevó al TJUE el problema de dos consumidores que presentaron acciones individuales para que se declarara la nulidad de las cláusulas suelo en sus contratos de préstamos hipotecarios por ser abusivas.

Las entidades bancarias demandadas solicitaron la suspensión de ambos procedimientos hasta que se produjera la resolución de una demanda colectiva de nulidad, ejercitada contra dichas cláusulas por la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), al amparo del artículo 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

La sentencia del TJUE, que ha sido publicada el día 14 de abril de 2016, dictamina que la Ley de Enjuiciamiento Civil española, es «incompleta e insuficiente», así como que «no es un medio adecuado ni eficaz» para que cese el uso de cláusulas abusivas, ya que el consumidor no puede hacer valer de forma individual sus derechos al quedar vinculado obligatoriamente al resultado de la acción colectiva, en contra de lo dispuesto en la normativa europea. En concreto, en el artículo 7 de la Directiva 93/13.

La Secretaría de Estado de Justicia y la Secretaría General de Sanidad y Consumo han considerado que los intereses procesales implicados deben ser adecuadamente valorados por el Ministerio de Justicia. Hasta el momento de elaboración de este informe el Ministerio de Justicia no ha enviado respuesta alguna (16005287).

Sistema SEPA (Single Euro Payments Area)

A través del sistema SEPA se unifica una serie de instrumentos de pago, utilizados tanto en las operaciones nacionales como internacionales. De tal manera que el formato para la emisión y recepción de transferencias, adeudos bancarios o pagos con tarjeta, entre otros, sea estándar para todas esas operaciones. En España para implantar el sistema se ha aprobado la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago.

Los ciudadanos han trasladado a esta institución dos problemas que antes de la aplicación de esta normativa no existían. La recepción de transferencias por personas

distintas a las beneficiarias por existir errores en la identificación de la cuenta y la falta de información en los recibos remitidos a los clientes por el pago de los tributos.

Con la nueva normativa, para realizar las transferencias solo se considera el Identificador único, que es el código internacional IBAN que se construye a partir del tradicional Código Cuenta Cliente (CCC), que se usaba en España. No es obligatoria la vinculación del nombre del titular de la cuenta al número de esta, lo que ha provocado el pago de transferencias a sujetos distintos del beneficiario indicado en la orden dada por el cliente a la entidad emisora. Si se produce un error en el identificador único, el banco receptor no tiene ninguna responsabilidad, puesto que el artículo 44 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, establece que cuando una orden de pago se ejecute de acuerdo con el identificador único, se considerará correctamente ejecutada.

En consecuencia, lo que identifica al destinatario en una transferencia es el identificador único (IBAN), no el nombre que se proporcione, pudiendo causar perjuicios económicos importantes, pues el pagador se considera liberado de su obligación sin que el acreedor haya recibido el pago.

También se pueden producir fraudes, al no tener la posibilidad de comprobar que el identificador único pertenezca al destinatario al que se desea realizar la transferencia.

El otro problema se materializa en el cobro de tributos periódicos, según el artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.

La implantación de la normativa SEPA ha limitado el número de caracteres y los campos disponibles en los recibos, de manera que se identifican con un número los cargos tributarios en cuenta, pero no se contienen los elementos de la liquidación, y los ciudadanos se tienen que dirigir a la Administración para obtener la liquidación y conocer los elementos del tributo, así como casar la orden de pago con el tributo concreto.

Se ha iniciado una actuación de oficio y se han realizado las siguientes **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Economía y de Apoyo a la Empresa:**

1. Establecer un sistema para que el usuario de servicios de pago al realizar una transferencia pueda comprobar la identidad del beneficiario de la cuenta de forma inequívoca.
2. Extender a todos los clientes deudores el servicio de información ampliada del campo «concepto» en adeudos SEPA.

3. Obligar a las entidades a ofrecer el servicio de información ampliada a un precio asequible.
4. Imponer a las administraciones públicas, emisoras de liquidaciones tributarias que se cobran por domiciliación bancaria, contratar este servicio o enviar una liquidación informativa con todos los datos al obligado tributario (16004203).

Cláusula suelo

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, completada por su Auto aclaratorio de 3 de junio de 2013, y las sentencias de 16 de Julio de 2014 (Rc. 1217/2013) y de 24 de Marzo de 2015 (Rc. 1765/2013), declaraba la nulidad de las cláusulas suelo en determinadas circunstancias, pero limitaba la devolución de las cantidades abonadas por su aplicación a 9 de mayo de 2013.

Con la nueva sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2016, se podrá reclamar que, tras declarar la nulidad de la cláusula, esta no haya tenido efectos jurídicos y por lo tanto se reintegre todo lo indebidamente abonado de más desde el inicio del préstamo.

La experiencia, dada las numerosas demandas judiciales presentadas por los ciudadanos, es que pocas cláusulas suelo hipotecarias cumplen los requisitos de transparencia para no ser declaradas abusivas, por ello sería necesario establecer un sistema extrajudicial para evitar a los clientes la obligación de acudir a los tribunales de justicia para obtener el reintegro de las cantidades pagadas indebidamente.

Con este objeto, se ha iniciado una **actuación de oficio** ante el **Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y ante el Banco de España** (16017568, 16017566).

Cesión de créditos

Tras la crisis financiera, la cesión de créditos y préstamos por parte de las entidades financieras a distintas sociedades gestoras de fondos se ha convertido en operación habitual. En carteras de préstamos personales con impago los fondos han pagado del orden del 5 % al 10 % del préstamo y en los préstamos hipotecarios han pagado entre un 20 % y 40 % de la deuda.

Las empresas gestoras de fondos no están notificando de forma clara a los deudores que han comprado sus deudas, utilizando intermediarios para ocultar la identidad del verdadero cesionario y tampoco informan sobre cuál es el precio de la

cesión a la que el deudor podría ejercitar el retracto. De esta forma, el deudor no tiene conocimiento de la cesión ni del precio de la misma.

Los clientes conocen que su préstamo ha sido cedido cuando las entidades bancarias inician un procedimiento de ejecución hipotecaria, ya que ante la imposibilidad de hacer frente al préstamo hipotecario solicitan la aplicación del Código de Buenas Prácticas Bancarias, recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, pero las entidades se lo deniegan alegando que ya no son titulares de los préstamos hipotecarios.

Esta institución desconoce el seguimiento que se está haciendo respecto a estos negocios cuando existen derechos de los clientes que se ven afectados. Por ello, se ha iniciado una actuación de oficio ante el Banco de España para saber el seguimiento que se realiza de esta negociación; el número de reclamaciones presentadas por los deudores; los datos recogidos de las cesiones de créditos realizadas por las entidades financieras, y los datos sobre el derecho de retracto de los deudores.

A su vez, se ha divulgado a través de la página web del Defensor del Pueblo una consulta a los ciudadanos afectados por la cesión de créditos, a fin de conocer la dimensión del problema y, tras estudiar los datos aportados, efectuar conclusiones y hacer las propuestas oportunas para mejorar la situación y evitar que se extiendan las malas prácticas en este tipo de negocios (16015066).

Inobservancia o aplicación inadecuada de normas de conducta por parte de entidades de crédito

El Banco de España, en la publicación de la Memoria de la supervisión bancaria de 2015, reconocía que debe fortalecerse la confianza de los clientes bancarios en las entidades de crédito tras los evidentes daños reputacionales ocasionados por recientes casos de inobservancia o aplicación inadecuada de normas de conducta, sobre todo en materia de comercialización de productos financieros. Pero nada indicaba sobre las medidas adoptadas al respecto.

El Banco de España señaló que dentro de sus competencias, las actuaciones supervisoras pueden derivar en la remisión a la entidad de recomendaciones, observaciones y otros escritos del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, en la remisión de requerimientos por la Comisión Ejecutiva o eventualmente, en la incoación de expedientes sancionadores.

Confirmó que, durante 2015, se incoó un procedimiento sancionador contra una entidad supervisada y se acordó igualmente adoptar otras medidas, como la remisión de

siete escritos de requerimiento y veintisiete escritos de recomendaciones y observaciones.

Se han realizado doce inspecciones, de las cuales ocho atañen al ámbito hipotecario, dos al ámbito del Código de Buenas Prácticas Bancarias, recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, y dos a cuestiones generales de transparencia.

Adicionalmente, informó que tienen abiertas veintisiete actuaciones supervisoras de distinta índole y dieciséis actuaciones de valoración del cumplimiento de requerimientos previos. También indicó que las labores de verificación asociadas a inspecciones y actuaciones supervisoras son, por lo general, muy intensivas en consumo de recursos, prolongándose considerablemente en el tiempo. Por otra parte, el cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones efectuadas a las entidades supervisadas exige, frecuentemente, cambios en sus procedimientos y aplicativos informáticos, cuya implantación requiere de plazos que, en ocasiones, pueden ser prolongados.

La valoración del grado de avance y cumplimiento del programa supervisor anual de 2016, elaborado por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, se plasmará en la correspondiente Memoria supervisión bancaria que se publicará a principios de 2017.

Se continúa con las actuaciones en la presente queja hasta que se concluya la tramitación de las actuaciones supervisoras, y conocer el resultado de las recomendaciones y observaciones realizadas por ese organismo a las entidades financieras (16006576).

Código de Buenas Prácticas

La Oficina de Defensa de la Vivienda de la Junta de Andalucía en Córdoba ha denunciando que, a pesar de cumplir los requisitos del umbral de exclusión exigidos en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, las entidades bancarias instan la ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual, sin haber dado cumplimiento a los artículos 5.4 y 5.9 del citado real decreto ley, incurriendo en supuestas faltas graves al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del mismo, incluido en el plan de supervisión del Banco de España.

Al llegar las demandas de ejecución y su contestación, muchos juzgados y tribunales no entran a estudiar el incumplimiento del Código de Buenas Prácticas Bancarias al no ser motivo de oposición.

La aplicación del Código de Buenas Prácticas Bancarias es una medida tuitiva previa para no llevar a las familias enteras a una situación de exclusión, pero la experiencia evidencia la falta de tutela efectiva del deudor de buena fe.

La comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual ha informado de que no tiene actualmente ninguna propuesta concreta para elevar al Gobierno, ello no obsta a que, en un futuro y a la vista de la información que se pone periódicamente a su disposición, pueda hacer esas propuestas.

El Banco de España ha informado sobre las actuaciones supervisoras e inspecciones que se están llevando a cabo con la incoación de expediente sancionador y la remisión de escrito de requerimientos, observaciones y recomendaciones a las entidades afectadas. Estas quejas continúan en trámite (15014622, 16000910).

Tarifas por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos

El cambio en el sistema de cobro de comisiones operado por el Real Decreto Ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos, en funcionamiento desde 1 de enero de 2016, supuso un nuevo modelo de cobro de comisiones en el que la entidad propietaria del cajero puede establecer una comisión por la retirada de dinero que será exigida a la entidad emisora de la tarjeta y esta decide si repercute o no la comisión a su cliente. Han desaparecido las redes Servired, 4B y Red 6000, mediante las cuales los ciudadanos podían sacar dinero de los cajeros con los que su entidad tuviese acuerdos sin comisión.

Este cambio implica que, al no existir limitación del importe de la comisión, el cobro por la retirada de efectivo puede que no guarde relación con el importe dispuesto. Los clientes solo pueden sacar dinero de los cajeros de su entidad sin comisión.

La mayoría de las entidades emisoras de tarjetas de crédito establecen en los contratos que suscriben con sus clientes la posibilidad de cambiar en cualquier momento las estipulaciones del contrato, entre las que se incluyen las comisiones, y que de tales modificaciones informarán con una antelación mínima de 60 días. En caso de no recibir notificación escrita del cliente en contra, considerará que ha aceptado los cambios. Son muchas las entidades que han prescindido de tal comunicación a sus clientes.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia elaboró un informe en el que se indicaba que no se disponía de resultados concluyentes por el escaso margen de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del nuevo sistema de retirada de efectivo de los cajeros automáticos. En las obligaciones de información, que afectan a las

entidades entre sí (adquirente-emisora) y a estas con los usuarios, hay aspectos que estarían reduciendo la transparencia del sistema.

Estas actuaciones continúan ante el Banco de España y la mencionada Secretaría de Estado (16000530).

Tipo de interés abusivo en los créditos rápidos

En el año 2015 se inició una actuación de oficio sobre los tipos de interés nominales y moratorios que cobran algunos comercios, entidades financieras y bancarias por los créditos denominados rápidos.

Para esta institución, la normativa vigente no evita que las entidades bancarias fijen en los contratos tipos de interés, remuneratorios y moratorios, que pueden ser considerados abusivos, y que perjudican gravemente a los ciudadanos.

Según la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, los intereses remuneratorios han de ser superiores en el caso de préstamos personales en comparación con los préstamos con garantía hipotecaria, ya que la falta de garantías reales aumenta el riesgo de crédito del acreedor.

El artículo 18.1 de la Orden EHA/2899/2011, establece que, antes de que se celebre un contrato de crédito o préstamo, la entidad de crédito debe evaluar la capacidad del cliente para cumplir con las obligaciones derivadas del contrato. Es decir, si del análisis de solvencia la entidad comprueba que el consumidor no va a tener capacidad para afrontar las obligaciones de pago de un préstamo, la entidad tiene la obligación de abstenerse de celebrar el contrato. Los ciudadanos que cumplen regularmente con sus obligaciones no tienen por qué cargar con las consecuencias del alto nivel de impagos, soportando un elevado tipo de interés remuneratorio y moratorio.

Esta institución ha insistido en que los intereses remuneratorios y moratorios deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial. Por ello, se ha recomendado esa limitación (15016978).

13.3 SEGUROS

En 2016 han aumentado las quejas sobre el procedimiento seguido ante la Dirección General de Seguros, sobre todo las relativas a las dilaciones del mismo y a la falta de ejecutividad de sus resoluciones.

Seguros vinculados a préstamos hipotecarios

Ha seguido la actuación de oficio en la que se efectuó una **Recomendación** sobre la posibilidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros vinculados a los préstamos hipotecarios. Esta materia se encuentra regulada por la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010, y la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014.

Esta institución ha insistido en distintas ocasiones en la necesidad de aprobar una disposición sin esperar a la nueva directiva, pero el Ministerio de Economía persiste en considerar más adecuado esperar a la transposición de la directiva al derecho español una vez que esta sea adoptada (11021077).

Discrepancias de los asegurados

Como en otros años, los asuntos que se han planteado ante esta institución de forma más generalizada, sobre los distintos tipos de seguros, son las discrepancias entre los clientes y las compañías aseguradoras con respecto a la indemnización que corresponde por los siniestros, el incremento de la tarifa, las 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 a su vencimiento. La demora en resolver las reclamaciones por parte de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones es una cuestión que se ha incrementando, así como la falta de efectividad del Servicio de Reclamaciones, al no ser vinculantes las resoluciones (16000291, 16000339, 16001287, entre otras).

13.4 ENERGÍA ELÉCTRICA

El Defensor del Pueblo ha afirmando con reiteración que el suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales, por ejemplo, la educación. Los menores en edad escolar realizan sus tareas durante el invierno después de la caída de sol, por lo que privar de suministro eléctrico a un domicilio en el que viven menores de edad afecta a su derecho fundamental a la educación y consecuentemente la igualdad de oportunidades. Igualmente, el suministro eléctrico es esencial para salud, dado que los frigoríficos son imprescindibles para la adecuada conservación de los alimentos. Por ello, la regulación de las condiciones en que se presta el suministro eléctrico ha de atender a este rasgo

esencial del suministro eléctrico, cuando tiene por objeto consumidores domésticos en su vivienda habitual.

Están abiertas varias actuaciones orientadas a obtener modificaciones normativas de alcance general para responder a los problemas detectados sobre el suministro eléctrico como elemento fundamental del derecho a la vida. De las recomendaciones formuladas ya se dio cuenta en los informes de 2014 y 2015. Muchas de ellas continúan abiertas, pues durante 2016 han estado suspendidas por la larga duración del Gobierno en funciones. A continuación se analiza de manera sucinta cada una de ellas.

Como actuaciones significativas en este ámbito ha de mencionarse la intervención de oficio del Defensor del Pueblo tras el fallecimiento de una anciana en la localidad de Reus (Tarragona), como consecuencia de un incendio provocado por las velas con las que se iluminaba al carecer de suministro eléctrico, la actuación continúa en trámite (16014903). O la actuación de oficio tras el corte de suministro en unas viviendas sociales de Parla (Madrid), que se comenta más adelante, en este mismo capítulo.

Bono social

Una de estas recomendaciones sobre el cambio normativo afecta al bono social, que sigue regulado al margen de la renta. Esta circunstancia determina que los recursos orientados a combatir la pobreza energética no se empleen adecuadamente y hay personas que, por sus escasos ingresos, necesitan percibir la energía a una tarifa bonificada y no se les reconoce el derecho a ello. Ya en 2014, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía modificar los requisitos de concesión del bono social eléctrico, en relación con la renta del peticionario y no a otros criterios, y a lo largo de 2016, se han seguido recibiendo quejas sobre esta cuestión. Esta **Recomendación** sigue pendiente de aceptación (11021175, 16002737, 16004206, 16004249).

Elevada proporción de la parte fija de la factura eléctrica

Otro de los aspectos controvertidos es la elevada parte fija del recibo eléctrico, que corresponde a los costes regulados del sistema. La proporción que dicha parte fija representa sobre el total se ha incrementando en los últimos años hasta alcanzar unos mínimos muy elevados, lo cual afecta sobre todo a los hogares en los que no se registra consumo durante la mayor parte del año. En 2014 se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía revisar la distribución del concepto fijo y variable de la factura eléctrica cuya actual configuración no incentiva el ahorro y se está a la espera de que

dicha secretaría comunique si finalmente acepta la recomendación. Durante 2016 se han seguido recibiendo quejas sobre esta cuestión (14002962, 16009941, 16016968).

Flexibilización de la potencia contratada y aplazamiento de deudas

La reducción y flexibilización de los tramos de potencia de energía eléctrica contratada continúa en trámite. La normativa vigente solo permite solicitar cambios de potencia contratada cada doce meses, lo cual no ofrece la respuesta requerida a las necesidades de muchos suministros. También se ha iniciado una actuación de oficio que sigue abierta sobre la posibilidad de aplazamiento de las deudas contraídas por los ciudadanos con las empresas comercializadoras o distribuidoras de energía eléctrica, sin que se lleve a cabo el corte de suministro (15004461, 15010425, 15010992).

Procedimientos de persecución del fraude eléctrico

También continúan pendientes de respuesta las recomendaciones orientadas a que los procedimientos de persecución y detección del fraude eléctrico se desarrollen con garantías, respetando el derecho a la presunción de inocencia. El necesario proceso de aprobación del real decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, ha estado paralizado durante el tiempo que ha durado la situación en funciones del Gobierno. Han estado suspendidas en consecuencia las recomendaciones consistentes en:

1) regular, como exigencia previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice los derechos de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, la presunción de inocencia y unos plazos razonables que no discriminen a los presuntos defraudadores frente a quienes incurran en impago;

2) establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico;

3) exigir a las empresas que ofrezcan a los consumidores la posibilidad de financiar o fraccionar el pago de su deuda antes que suspender el suministro, tanto en el caso de impago como en el caso de fraude (14004480 y otras).

Presunción de inocencia en los procedimientos de persecución del fraude eléctrico

La necesidad de establecer garantías en la inspección del fraude eléctrico, de manera que nadie sea condenado a pagar las correspondientes penalizaciones cuando no haya pruebas de cargo suficientes, continúa pendiente. La normativa vigente permite establecer penalizaciones por fraude de energía eléctrica que fácilmente alcanzan los dos mil euros con el solo testimonio del empleado de las empresas distribuidoras o incluso de subcontratas. Desde el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, se otorga a tales empresas un incentivo económico por el «fraude detectado», y coincidiendo con la entrada en vigor de esa disposición comenzaron a plantearse quejas por personas que alegaban sentirse indefensos al haber sido acusados de fraude eléctrico sin las debidas garantías probatorias.

Ante esta situación, la labor del Defensor del Pueblo se ha orientado en una doble dirección:

- de un lado, y ante el Estado en cuanto titular de la competencia normativa, se ha recomendado cambiar la regulación con objeto de garantizar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico de manera que la penalización por fraude eléctrico no pueda ser impuesta sin la intervención de un funcionario de carrera, recomendación que se halla pendiente de respuesta (15000649);
- de otro, ante los órganos de las comunidades autónomas, encargados de la ejecución de la normativa estatal, procurando que, aun en ausencia de una normativa garantista, apliquen directamente el derecho fundamental a la presunción de inocencia, que reconoce el artículo 24 de la Constitución en su manifestación a no ser condenado sin pruebas de cargo. Una ciudadana acusada de haber cometido un fraude eléctrico a la que se le reclamaban 715,40 euros. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, el Servicio Territorial de Industria y Energía de Valencia estimó su reclamación, ordenando a la empresa devolver el importe cobrado (16006004, entre otros casos).

Se ha realizado una **Sugerencia** a la **Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de Aragón,** para revisar de oficio la valoración probatoria realizada en un procedimiento por fraude para respetar el derecho a la presunción de inocencia de una ciudadana, a la que se le reclamaba por una supuesta manipulación de su equipo de medida. La Administración ha aceptado el criterio expresado por esta institución de que la falta de comprobación material, por parte de una autoridad pública, suponía una quiebra del principio de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, lo que entendió que procedía el inicio de un procedimiento de revisión de oficio (14016386).

Privación de suministro en viviendas sociales de Parla (Madrid)

Un edificio de viviendas sociales del Ayuntamiento de Parla se vio privado de suministro eléctrico, lo que afectó a más de mil personas residentes en el inmueble, muchas de ellas menores en edad escolar. El corte de suministro había sido solicitado por la fundación que gestionaba el inmueble por encargo del ayuntamiento, tras la quiebra de la concesionaria original, y se detectó que el edificio contaba con un único contrato de suministro eléctrico y que no existían, por lo tanto, contadores individuales que permitieran medir el consumo de cada arrendatario, muchos de los cuales se encontraban al corriente de pago de su factura.

Ante esta situación, se recomendó al Ayuntamiento de Parla el restablecimiento del suministro con carácter inmediato, la instalación de contadores individuales que permitan individualizar el consumo de cada arrendatario y la investigación del destino de las subvenciones concedidas a una fundación para abonar los gastos del suministro eléctrico que no había sido pagado a la compañía. Como complemento, se recomendó a la **Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid** que facilitase las acciones necesarias para la firma de un nuevo contrato de suministro, la instalación de contadores individuales y la firma de contratos de suministro individuales. El suministro de energía eléctrica de momento ha sido restablecido y las actuaciones permanecen abiertas (16013229, 16013266, 16013277, entre otras muchas).

13.5 AGUA

Como en años anteriores, las quejas del 2016 se han centrado en el importe excesivo en la facturación y corte de suministro de agua. En bastantes ocasiones los interesados se dirigieron a esta institución antes de presentar la correspondiente reclamación ante la empresa suministradora de agua, o ante el ayuntamiento correspondiente. En estos supuestos se informó de la necesidad de presentar previamente ante el órgano competente la correspondiente reclamación.

Facturación

Un caso concreto de facturación excesiva del agua es el ocurrido en Cuzcurrita de Río Tirón (La Rioja). Al realizarse la lectura del contador de agua, el ayuntamiento detectó un consumo desmesurado de suministro en una vivienda. El propietario indicó que el fontanero municipal que había acudido a su domicilio le informó de la existencia de una fuga producida por la rotura de una junta en la tubería situada al lado del contador, correspondiendo el cargo al abonado conforme al Reglamento de servicios de suministro

de agua potable, recogida de residuos sólidos urbanos y saneamiento de Cuzcurrita de Río Tirón.

Ante el perjuicio económico que ello supone para los usuarios, se sugirió revisar la facturación realizada, aplicando el consumo medio o habitual en otros semestres y se recomendó incorporar a la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación en los casos en que se produjeran consumos desorbitados por averías en las instalaciones. La corporación local consideró que la facturación del agua se realizó conforme a la normativa vigente (15014369).

Corte de suministro

La localidad de Lliçà d´Amunt (Barcelona) soporta desde hace años el corte de suministro de agua debido al estado obsoleto en que se encuentran las tuberías, sin que por parte del ayuntamiento de la localidad se adopte una solución. En alguna ocasión el corte del suministro se mantuvo durante casi tres días. La corporación local informó que se había aprobado un plan de inversión para la red del agua con el objeto de reducir el número de averías e incidencias. En la fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16004700).

Un vecino de Santiurde de Toranzo (Cantabria) sufrió cortes de larga duración en el suministro del agua y sin aviso previo, lo cual le generó graves problemas, al convivir con un menor. Se tuvo conocimiento por parte de la corporación local que dichos cortes eran puntuales y producidos por la escasez, ya que, debido a la sequía, los manantiales se agotaban casi por completo y el agua no llegaba a todos los puntos.

Con el objeto de dar solución al problema, la entidad local remitió a la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria un escrito relativo al proyecto Plan municipal de abastecimiento de agua, en el cual se fijaban las prioridades y se establecían las directrices de la acción pública al objeto de garantizar un uso racional del recurso y optimización del sistema. Para poder ir acometiendo las fases del proyecto, dadas las dificultades económicas, el ayuntamiento solicitó de dicha consejería la colaboración necesaria para llevar a cabo la ejecución del mismo. Para poner fin a los problemas de abastecimiento en la época estival se aprobó un acuerdo de cesión del derecho al uso privativo de las aguas entre el Ayuntamiento de Santander y el Ayuntamiento de Santiurde de Toranzo (14017447).

13.6 LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO

Regulación de los alquileres turísticos

La regulación del régimen jurídico aplicable a los alquileres de viviendas para alojamientos turísticos ha seguido siendo objeto de quejas en 2016, como ya lo fue en 2015, por parte de los propietarios afectados. Las comunidades autónomas han comenzado a regular este tipo de actividad, por lo que han llegado las primeras quejas de ciudadanos que consideran que las Administraciones restringen la libertad que disfrutaban hasta la fecha (16010373, 16014636, 16017362).

En esta regulación entran en juego los legítimos intereses de los propietarios a obtener una rentabilidad económica por su propiedad, pero también otros derechos e intereses igualmente dignos de protección, como la ordenación urbanística, medioambiental o el derecho a la intimidad personal y familiar de los demás residentes del inmueble, por lo que la valoración de las medidas acordadas necesariamente tiene carácter casuístico.

En el informe correspondiente a 2015 se dio cuenta de una actuación relativa a la normativa de las Islas Baleares que impide a los propietarios de apartamentos ofertarlos en alquiler turístico, salvo que cedan su explotación a la misma empresa que ya comercializa el resto de las unidades del edificio. Se ha recomendado que en estos supuestos, en que conviva el uso residencial y el uso turístico, se permita a los particulares ofertar sus viviendas como alquiler turístico, sin más restricciones que las establecidas a las empresas. La recomendación está pendiente. Esta comunidad autónoma ha preparado un anteproyecto de ley sobre el que ya se ha recibido una queja de una persona, que discrepa sobre la necesidad de la autorización de la comunidad de propietarios para ofertar una vivienda en alquiler turístico (14018557, 16017362).

Otras comunidades autónomas también han legislado sobre esta cuestión y las normas han sido objeto de crítica.

Se ha iniciado una actuación de oficio sobre una posible vulneración de los derechos de propiedad y libertad de empresa por la Administración autónoma de Canarias y, en su caso, proponer medidas para su corrección. El objeto de la actuación se centra en tres problemas principales:

1) la prohibición, para los particulares afectados, de residir en viviendas de su propiedad;
2) el principio de unidad de explotación, que impide a los particulares ofrecer directamente un apartamento de su propiedad en régimen de alquiler turístico;

3) la posible pérdida de la propiedad por incumplimiento de determinados deberes de conservación y rehabilitación.

Al margen de las razones de interés general que pueden estar detrás de esta normativa, es evidente que tales restricciones afectarían de manera sobrevenida a propiedades que fueron adquiridas sin limitación alguna, por lo que debe valorarse si se está vulnerando la garantía de indemnización para los propietarios afectados que exige el artículo 33 de la Constitución española (16000714).

Defensa de la competencia

La fase de información reservada es previa al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y no está contraída a un plazo concreto. Como el procedimiento no se ha iniciado, no existen garantías para los interesados. La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tampoco establece un límite temporal en esta fase, de manera que no se ha tenido en cuenta el principio de seguridad jurídica al que se debe someter la acción administrativa. Continúa en trámite una actuación precisamente relativa a la larga duración de la fase de información reservada por parte del servicio instructor del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura (16008365).

También cabe mencionar una queja en la que a un denunciante no se le dio información del resultado de las actuaciones reservadas practicadas tras su denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, por lo que desde el Defensor del Pueblo se planteó la **Sugerencia** de notificar al denunciante de una conducta anticompetitiva si se inicia o no procedimiento sancionador. La **Sugerencia** fue aceptada (15015106).

Respetar las normas de defensa de la competencia es obligado no solo para los particulares, sino también para los entes públicos cuando actúan como empresa, es decir, ofreciendo bienes y servicios en el mercado. Esta situación se ha planteado en relación con una queja sobre la negativa de venta de billetes con descuento por parte de la entidad pública concesionaria de Teleférico del Teide. Las actuaciones se han derivado al **Servicio Canario de Defensa de la Competencia** para que estudie la cuestión y dictamine al respecto (15013369).

Otra actuación reseñable en este ámbito es la relativa al precio de los carburantes de automoción en Lanzarote. Como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, el Servicio de Defensa de la Competencia de Canarias acordó la apertura de un proceso de investigación al respecto (14021767).

Comercio

Como es habitual en las reclamaciones presentadas en tema de comercio, la mayoría hacen referencia a la venta ambulante y a la concesión de licencias municipales.

Venta ambulante

En el informe del año anterior se puso de manifiesto el inicio de actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid,** ante las molestias que ocasionaba la venta ambulante en una calle peatonal. Los vendedores ambulantes, una vez finalizada la actividad, dejaban los restos de mercancía en la vía pública, lo que genera suciedad e insalubridad en el barrio. Tras ser reprendidos por la policía, volvían y continuaban con la venta. Ante la persistencia de dicha actividad, la corporación local, consciente de que la venta ambulante ilegal es un problema de carácter eminentemente educativo, con un fuerte componente socioeconómico, promovió compañas de sensibilización ciudadana desde la Dirección General de Comercio, así como la tramitación de un Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Asociación Nacional para la Defensa de la Marca (ANDEMA). Su objetivo era aunar esfuerzos contra la venta de falsificaciones, distribuidas principalmente a través de la venta ambulante no autorizada (14003106).

En Santander se cambió la ubicación del mercadillo municipal. El temor a un perjuicio para los vendedores y para los vecinos de la zona dio lugar a una actuación de esta institución ante el **Ayuntamiento de Santander.** El ayuntamiento tuvo en cuenta un informe policial sobre los problemas derivados de la celebración del rastro en el Pasaje de Peña. La corporación local mantuvo reuniones con los titulares de las autorizaciones con el objeto de buscar de manera conjunta un nuevo emplazamiento. Una vez realizado el cambio de sitio no fue necesario suspender ninguna jornada de trabajo para los vendedores (16013044).

Licencia municipal

El **Ayuntamiento de Ciutadella (Menorca)** procedió al embargo de la cuenta bancaria de un ciudadano al no contar el local de su propiedad con la preceptiva licencia municipal para ejercer la actividad de alquiler de vehículos. Desde el inicio del expediente, el ciudadano alegó no ejercer la titularidad de la actividad empresarial o comercial, ya que se trataba de un empleado que regentaba el local, circunstancia que no fue tenida en cuenta durante la tramitación del expediente. Se incoó expediente sancionador y se propuso la imposición de una sanción económica. Contra la resolución, el interesado interpuso recurso de reposición, reiterando de nuevo su falta de responsabilidad en el ejercicio de la actividad de alquiler de vehículos, que no fue

resuelto por el ayuntamiento. Ante dicha circunstancia, dirigió sendos escritos al Departamento de Recaudación Ejecutiva de la corporación local, comunicando la notificación de la providencia de embargo de la cuenta bancaria y solicitando la suspensión de la ejecución, además de la devolución íntegra de las cantidades embargadas incrementadas con los intereses correspondientes, escritos que tampoco fueron atendidos por la corporación local.

El Ayuntamiento de Ciutadella acordó retrotraer las actuaciones administrativas municipales al momento de contestación del recurso, que fue estimado parcialmente. Fue necesario formular un **Recordatorio de deberes legales** sobre la obligación de resolver que impone el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La queja continúa en tramitación (14021238).

13.7 CONSUMO

Las preocupaciones de los ciudadanos que se dirigen a esta institución en materia de consumo no varían significativamente de un año a otro, aunque la casuística se va amoldando a las nuevas realidades que surgen en nuestra sociedad.

En 2016 se ha registrado un incremento del número de quejas recibidas en este ámbito, aunque esto se debe a un importante número de quejas relativas a la situación de las personas celiacas, que fueron objeto de tramitación agrupada y en el que no solo se contienen aspectos relacionados con la materia que ahora se trata, sino también demandas de carácter sanitario y social. Este grupo de quejas se ha vinculado con la preparación de un estudio monográfico que se halla en su última fase de redacción al tiempo en que se cierra el presente informe.

En el pasado informe se destacaba un aumento de las quejas sobre problemas surgidos por transacciones de comercio electrónico que se ha visto confirmado en 2016. Las discrepancias con relación a los servicios de atención al cliente, la actividad de los centros de enseñanza no reglada, el incumplimiento de la normativa en materia de garantías, el comportamiento abusivo de algunas empresas de alquiler de vehículos y talleres de reparación, siguen siendo inquietudes recurrentes. La actuación y las prácticas de gestión de créditos de las clínicas dentales privadas se atisban también como un ámbito de creciente preocupación de los ciudadanos.

Respecto a la actividad administrativa, objeto propio de la actuación del Defensor del Pueblo, la disconformidad con las resoluciones dictadas por los órganos de consumo sigue siendo motivo de queja, así como la insatisfacción ante el sistema extrajudicial de resoluciones de conflictos, por su falta de obligatoriedad, y la posición de los consumidores en los procedimientos administrativos en materia de consumo.

El conjunto de la actividad de esta institución en este campo está, en términos cuantitativos, más dedicado a informar sobre los procedimientos a disposición de los ciudadanos para hacer valer sus intereses en esta materia, al carecer la mayoría de las quejas de una actuación administrativa previa que supervisar. De hecho, las tramitaciones con organismos administrativos no se concentran de manera significativa en ninguno de ellos, con la lógica excepción de la **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN),** con la que se siguen las cuestiones de alcance general.

Transposición de la Directiva ADR

Durante 2016 ha continuado el seguimiento de la transposición de la Directiva 2013/11/UE (ADR), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. La **AECOSAN** ha informado de que no se han registrado avances significativos como consecuencia de que el ejecutivo estuvo en funciones durante la mayor parte del año. Cabe esperar que con la normalización de la situación política pueda retomarse el proceso (15000449).

Conflictos negativos de competencias entre autoridades territoriales

Se producen situaciones de indefensión para los consumidores derivadas de la concurrencia de dos administraciones públicas de consumo por razón del territorio. La cuestión ya se había planteado a la **AECOSAN** en 2014. En la última información remitida se ha señalado que la Comisión Sectorial de Consumo ha confeccionado un cuestionario para su cumplimentación por las autoridades autonómicas, al objeto de disponer de un catálogo general de procedimientos y métodos de gestión, sobre el que espera llegar a conclusiones y recomendaciones para mejorar la atención de las reclamaciones. Estaba previsto presentar el documento a finales de 2016, pero al cierre del presente informe aún no se ha recibido (12007835 y 13025726).

Articulación y aplicación del derecho de desistimiento

Un ciudadano se dirigió a la institución manifestando su disconformidad ante la no aceptación de su renuncia a la contratación de un curso por parte de un centro de enseñanza no reglada y, por tanto, la no devolución del dinero entregado. El curso en cuestión se vinculaba a la realización de unas prácticas en un centro de trabajo y se comercializaba bajo la apariencia de un proceso de selección.

Se iniciaron actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid** para conocer el criterio aplicado a la reclamación respecto del ejercicio del derecho de desistimiento. Desde el ayuntamiento se ha entendido que en este supuesto no cabe ejercitar el derecho de desistimiento por ser un contrato suscrito en un establecimiento mercantil, cuyo titular no lo contempla en su oferta comercial o publicitaria, y por el escaso margen de apreciación con que se ha regulado la cuestión en la normativa general, que puede dejar al consumidor en una posición muy precaria.

Al cierre del presente informe se ha tenido conocimiento de que, tras analizar el problema general con este tipo de empresas que aúnan la condición de agencias de colocación y centros de formación, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid resolvió, el 29 de diciembre de 2016, que se presentara una acción colectiva de defensa de los consumidores (15013328).

Contenido informativo de la hoja de reclamación

Un ciudadano compareció ante el Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad por el archivo de su reclamación por parte del Servicio Provincial de Turismo de Huesca. El motivo para el archivo fue haber transcurrido el plazo previsto para presentar dicho documento ante el organismo oficial competente, aunque el reclamante alegó desconocer que existía dicho plazo.

Analizada la cuestión por la institución, se comprobó que en las instrucciones para cumplimentar las hojas de reclamaciones de turismo detalladas en el reverso del modelo oficial no se especificaba plazo alguno para realizar la presentación y así se comunicó a la **Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón**. Este organismo informó de que, en atención a las consideraciones realizadas por la institución, se había estimado necesario contar con una normativa propia que regulara las hojas de reclamaciones en materia de turismo, pero que hasta que se aprobara la correspondiente normativa se aplicaría el Real Decreto 2199/1976, de 10 de agosto, sobre reclamaciones de los clientes de los establecimientos de las empresas turísticas. Asimismo, indicó que se habían impartido instrucciones a los servicios provinciales para incluir la mención expresa del plazo de presentación de las reclamaciones en sus instrucción (15012433).

Paralización de los procedimientos sancionadores

La Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015 declara la inconstitucionalidad del artículo 50.1 del texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, lo que ha dado lugar a actuaciones con la **Consejería de Salud y Políticas**

Sociales de la Junta de Extremadura, a la que se instó a resolver los procedimientos según la normativa correspondiente teniendo en cuenta dicha declaración de inconstitucionalidad.

El **Instituto de Consumo de Extremadura (INCOEX)** informó de que se elevaron varias consultas a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura, a fin de obtener un pronunciamiento al respecto. Asimismo, para dar una solución a los expedientes sancionadores afectados, elaboraron un borrador de disposición derogatoria de los artículos 29 a 31 bis, de la Ley 6/2001, de 24 de mayo del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, para incluirla en la Ley de acompañamiento de presupuestos. Sin embargo, ante la tardanza en su aprobación, y teniendo en cuenta el riesgo de prescripción de las actas de inspección, se resolvió no proceder a incoar expedientes hasta la publicación de la mencionada reforma normativa que contemplase lo establecido en la Sentencia 10/2015.

Al tiempo en que se redacta el presente informe se están recibiendo quejas de afectados por esta situación, lo que dará lugar a nuevas actuaciones (14013208 y 15014882).

Reactivación de la actividad arbitral en Castilla-La Mancha

Ante las incidencias y demoras apreciadas en la tramitación de las reclamaciones y solicitudes de arbitraje en materia de consumo, se solicitó nueva información a la **Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,** sobre las medidas previstas para corregir esta situación. La citada consejería señaló que la actividad administrativa se había reanudado con la participación de las asociaciones de consumidores y apuntó a que la dualidad existente entre el arbitraje de consumo y el de transporte no favorece la eficiencia en los procedimientos administrativos. La consejería enumeraba una serie de medidas para agilizar los procedimientos de mediación, para la tramitación de reclamaciones y para optimizar la gestión, pero no se facilitaba información sobre el estado de tramitación de los expedientes, por lo que la actuación continúa abierta (15009570).

Afectados por el fraude de una compañía de automóviles

La institución se interesó por las medidas que desde las administraciones públicas se han puesto en práctica para esclarecer las irregularidades detectadas en el control de emisiones de determinados vehículos de una marca de automóviles y para garantizar los derechos de los consumidores ante nuevos posibles fraudes.

La **Agencia Catalana de Consumo** es, por razones territoriales, el órgano competente para conocer del asunto desde la perspectiva de la protección de los consumidores, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Dicha agencia ha comunicado que realiza actuaciones de inspección y de control de mercado por los hechos denunciados, por lo que se está a la espera de los resultados de esta labor.

La **Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa** informó por su parte sobre las acciones realizadas con los grupos automovilísticos con plantas de fabricación en España, para que confirmaran que no habían fabricado vehículos con cualquier tipo con software o dispositivos encaminados a camuflar las emisiones reales de sus vehículos. Las empresas aseguran que no disponían en sus modelos de ningún dispositivo similar al empleado por el fabricante, ni en las plantas de producción española ni en las situadas en otros países de la Unión Europea (16000986).

Regulación de los centros de enseñanzas de idiomas no reglada

No se han registrado avances en el seguimiento de las **Recomendaciones** que se realizaron a la entonces **Consejería de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana** para que abordase una regulación específica de los centros de enseñanza de idiomas que no ofrezcan una formación reglada, así como para que realice campañas de inspección de estos centros. Es un asunto sobre el que el Defensor del Pueblo ha insistido a la Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de ese Gobierno autónomo, ahora competente (14012622).

13.8 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Las consecuencias de la falta de presupuesto han sido el núcleo central de las quejas, sobre todo en casos de contratación con la Administración local.

Falta de pago

Como en años anteriores las reclamaciones de los ciudadanos se han fundamentado en las dificultades para percibir en la mayoría de los casos de las Administraciones locales las cantidades adeudadas, lo que ha ocasionado graves perjuicios económicos. Esta situación se dio en administraciones como el Ayuntamiento de Marín (Pontevedra), el Ayuntamiento de Sevilla y el Ayuntamiento de Cantoria (Almería) (14021893, 15010648, 16007575).

En muchas ocasiones el pago se dilata en el tiempo y es necesario realizar varios requerimientos a la Administración correspondiente para que informe sobre la cuestión planteada. Esta situación se puso de manifiesto en el informe del año 2015 respecto a las siguientes administraciones: Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), que en el año 2013 realizó una contratación de una sesión de cuentos en la biblioteca municipal de esa localidad por un importe de 250 euros. Fue necesario realizar dos requerimientos y un Recordatorio de deberes legales sobre la obligación recogida en el artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que no fue aceptado por la corporación local. El Ayuntamiento de Canales de la Sierra (La Rioja) ha necesitado el transcurso de un año para que se hiciera efectivo el pago de la cantidad adeudada. La situación continúa con la Mancomunidad Suroccidental de Asturias, que desde el año 2012 adeuda a un ciudadano diversas facturas (14009193, 14021359, 15001196).

Demoras en los procedimientos

Una cuestión frecuente es la demora en la resolución de recursos administrativos. Se formuló un recurso de reposición ante el Ayuntamiento de Totana (Murcia) contra la resolución del contrato de servicio de vigilancia rural. La entidad local comunicó la notificación de la resolución y se procedió a la finalización de las actuaciones iniciadas. Pero el interesado volvió a plantear la falta de resolución expresa, por lo que fue necesario efectuar un Recordatorio de deberes legales, que en la actualidad continúa en tramitación.

La actuación de las Administraciones públicas está regida por los principios de eficacia y celeridad en el servicio a los ciudadanos, contemplados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 103 de la Constitución, a pesar de lo cual se producen con frecuencia retrasos en la tramitación de los procedimientos (13016340).

13.9 SUBVENCIONES

Como es habitual a lo largo de lo últimos años, la insuficiencia económica de las Administraciones públicas da lugar a la demora en el pago de subvenciones y ayudas ya reconocidas, que unido al desconocimiento por parte de los ciudadanos de la fecha prevista para su cobro, independientemente de que los proyectos se hayan realizado por parte de los particulares, origina un perjuicio económico para los beneficiarios.

Este es el caso de la **Secretaría General de Agricultura y Alimentación** que, en el mes de diciembre de 2015, concedió una subvención destinada a la Conservación y

Gestión Sostenible de Bosques Autóctonos: Prioridades Ecosistémicas Estratégicas ante el Cambio Climático, pero no la abonó. El interesado solicitó un pago a cuenta de la subvención concedida, ya que su incumplimiento le generó graves daños y perjuicios. En el momento de elaboración de este informe continúa en tramitación (16007856).

En el año 2012, la antigua **Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana** concedió una ayuda a transportistas autónomos de vehículos auto-taxi para la adquisición de vehículos adaptados al transporte de personas con discapacidad, así como la adquisición e instalación de dispositivos de conexión a centrales de llamadas. Fue necesario el transcurso de tres años para hacer efectivo el pago al beneficiario (15015036).

Un motivo que se repite habitualmente es el impago de la prestación económica por hijos menores de tres años. El **Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña** concedió la mencionada ayuda a una persona. A fecha de presentación del informe está pendiente el abono del año 2010 y de la parte devengada del año 2011 (11024546).

Otra causa de queja es la que origina la solicitud de reintegro por parte de la Administración concedente de la subvención. Hay que destacar el caso de una ciudadana que solicitó a la antigua **Consejería de Industria y Trabajo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** una ayuda a la inversión empresarial, que fue concedida mediante Resolución de la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio. Comprobado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución de concesión, se procedió al abono a favor de la beneficiaria. Como consecuencia de un incendio fortuito, la mencionada Dirección General acordó iniciar el procedimiento de reintegro. Al tratarse de una situación de fuerza mayor, la interesada solicitó el archivo de las actuaciones practicadas y comunicó su intención de invertir la indemnización del seguro en poner de nuevo en marcha la actividad para la cual le fue concedida. Iniciadas las actuaciones desde esta institución, la Administración consideró que tanto el procedimiento seguido como la resolución que puso término al mismo se limitó al cumplimiento estricto de la legalidad vigente. A fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16002416)

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

14.1 COMUNICACIONES

La generalización del uso de internet, así como de la telefonía, genera casos muy diversos. La necesaria equidad en las relaciones usuario/operador suscita muchas controversias y los ciudadanos encuentran dificultades para hacer valer sus derechos. Los datos de los ciudadanos se encuentran protegidos, pero, paradójicamente, estos medios los hacen especialmente vulnerables.

14.1.1 Protección de datos de carácter personal. Derecho al olvido

Derecho al olvido

El «derecho al olvido» es una manifestación del derecho de cancelación y oposición de los datos de carácter personal. En el año 2014, con ocasión de una sentencia dictada con fecha de 13 de mayo de 2014 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante la que se reconoció la facultad de los interesados a exigir a un buscador de internet muy utilizado la eliminación de la información que se publicaba sobre su persona, se iniciaron actuaciones ante la Agencia Española de Protección de Datos, de las que se dio cuenta en el informe de 2015, donde se señalaba que las recomendaciones efectuadas habían sido rechazadas.

Esta institución recomendó la concreción y publicación de los criterios de los motores de búsqueda y el establecimiento de un procedimiento de reclamación. Con posterioridad, la agencia modificó su postura y comunicó a esta institución la aceptación de una parte de las **recomendaciones.** Así, para poder reforzar y difundir este derecho, se incorporó en la página principal de la web de la agencia información de su contenido y cómo ejercerlo, ofreciendo para facilitar a los ciudadanos enlaces directos a los tres buscadores más usados.

Para una mayor información al ciudadano, se incluyó en dicha página la información que ofrecen los principales buscadores y los criterios comunes para la tramitación de quejas por parte de las autoridades europeas de protección de datos, establecidos por el llamado Grupo de Trabajo del Artículo 29 (creado por la Directiva 95/46/CE), traducidos en español y en su versión completa en inglés (14014412).

Ficheros impagados

En ocasiones, los acreedores no siguen el procedimiento legal para la inclusión de las deudas en estos registros. Si no se efectúa una reclamación previa, la deuda existente no es cierta o no está vencida y los administradores de los registros no hacen ninguna comprobación ni tienen en cuenta los perjuicios que pueden ocasionar. El artículo 38.1 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos, establece como requisito para la inclusión de una deuda en estos ficheros de datos de carácter personal, determinantes para enjuiciar la solvencia económica del afectado, la existencia con carácter previo de una deuda cierta, vencida y exigible que haya resultado impagada.

La Agencia Española de Protección de Datos indicó que la mera existencia de cualquier controversia sobre la reclamación de una determinada deuda y/o sobre su inclusión en un fichero de solvencia patrimonial y crédito, no supone, por sí misma, una vulneración de la Ley Orgánica de Protección de Datos, ni permite a ese organismo entrar a conocer del asunto. Ello solo ocurre en aquellos casos en que la agencia tiene conocimiento formal de que existe una reclamación administrativa, arbitral o judicial, cuestionando la deuda, ya que en tales supuestos, hasta tanto se resuelve la reclamación, la deuda se considera incierta. Por tanto, no puede ser objeto de inclusión en los correspondientes ficheros de morosidad. También interviene en los casos en que el acreedor ha procedido a incluir los datos del deudor en un fichero de solvencia sin el preceptivo requerimiento de pago previo a la inclusión.

En el ámbito de la morosidad, ostenta competencias sancionadoras en relación con la contratación irregular de servicios, en los supuestos en que la compañía denunciada no acredite documentalmente el contrato firmado o la grabación de audio, si la contratación se hizo telefónicamente, obtenida en un número significativo de casos de forma fraudulenta, por suplantación de la identidad del denunciante. No es competente para entrar a conocer de cuestiones relativas a la validez civil o mercantil del contrato, la exactitud de la cuantía de la deuda, la correcta prestación de los servicios contratados o la interpretación de cláusulas contractuales, así como las referentes al cumplimiento o existencia de un compromiso de permanencia.

La determinación de la legitimidad de una deuda basada en una interpretación del contrato suscrito entre las partes y de su correcta cuantía debe instarse ante los órganos administrativos o judiciales competentes, al exceder del ámbito competencial de la agencia (entre otras, pueden mencionarse las Sentencias de la Audiencia Nacional de 3 de julio de 2007, 2 de julio de 2008 y 23 de diciembre de 2010). El procedimiento que se sigue, consiste en informar a los denunciantes de que, en caso de controversia sobre la deuda, pueden presentar ante el acreedor una reclamación cuestionando la existencia de la misma o su cuantía y, en el caso de no recibir respuesta o cuando esta no le

satisfaga, podrán someter la cuestión debatida al conocimiento de las juntas arbitrales de consumo.

En las deudas relacionadas con una empresa de telecomunicaciones, se insta a los ciudadanos a presentar reclamación ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, siguiendo el procedimiento que se detalla en el sitio web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de hacer valer sus derechos ante los juzgados y tribunales, si así lo estiman necesario (16002547).

14.1.2 Telefonía fija

Prestación del servicio universal general

El contenido de las quejas que se han recibido durante el año 2016 en este ámbito coincide sustancialmente con el de las de ejercicios anteriores. Los abonados manifestaron su discrepancia con la demora en la instalación de líneas o reparación de averías, tramitación de traslados y portabilidades (15014584, 15014682, 15017705, entre otras).

Interrupción del servicio

La rápida tramitación y resolución de estos problemas es fundamental con carácter general y, particularmente, en la resolución de los expedientes en los que los titulares de la línea son personas de avanzada edad, que viven solas o aquellas que reciben el servicio de teleasistencia domiciliaria. Este es el caso de un centro geriátrico de Mieres (Asturias), que estuvo sin servicio de telefonía fija varios días, como consecuencia de una incidencia técnica y que, a pesar de las diversas reclamaciones presentadas a través de los números de teléfono 1002 y 1004, no se había solventado el problema. Tanto la compañía telefónica como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, comunicaron que la incidencia que afectaba al centro se había subsanado mediante la sustitución de la acometida canalizada del suministro telefónico. Se procedió a la bonificación de 30,26 euros en concepto de compensación por interrupción del servicio disponible al público, conforme a la normativa de aplicación (16011371).

En otro caso que precisaba una rápida actuación y resolución de la incidencia, la interesada, residente en la localidad de Águilas (Murcia), tenía servicio de teleasistencia domiciliaria de Cruz Roja. Desde esa entidad se requirió al operador para la prestación de dicho servicio, un elemento denominado «caja de voz», y la compañía indicó la

imposibilidad de atender la petición concreta al carecer de existencias. El problema quedó resuelto favorablemente, según manifestó la citada secretaría (16000899).

Teléfonos públicos de pago

Las cabinas telefónicas están desapareciendo, cuando todavía muchos ciudadanos las utilizan de forma habitual.

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, en su artículo 25 dispone que, se entiende por servicio universal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Bajo ese concepto se debe garantizar, en los términos y condiciones que se determina por el Gobierno, la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, u otros puntos de acceso público a la telefonía vocal, en todo el territorio nacional, que garantice la accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades y permita efectuar gratuitamente llamadas de emergencia al número 112 y otros números españoles.

En los últimos informes anuales se ha reflejado la situación en España, que no es otra que la generalización del uso del servicio de telefonía móvil y una disminución de la contratación de la telefonía fija. El mantenimiento de los teléfonos públicos de pago supone que los ciudadanos ante cualquier incidencia puedan contactar telefónicamente y dar traslado de una información o situación que les afecta en un momento determinado. Las líneas de telefonía móvil se han extendido, pero no hay que olvidar que parte de los ciudadanos no cuenta con este servicio, por lo que cuando no están en sus domicilios y precisan comunicación, los teléfonos públicos prestan un servicio fundamental. Esta circunstancia se agudiza en núcleos geográficos de difícil acceso y escasez en la cobertura del servicio móvil.

A fin de conocer la situación y permanencia de los teléfonos públicos de pago se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.**

El elemento del servicio universal de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, regulado por la Ley 9/2014 de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y por el Reglamento sobre la condiciones para la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, a fecha de hoy sigue vigente y seguirá en tanto no se modifique la normativa mencionada. En países como Francia y Bélgica se ha eliminado esta obligación del servicio universal, dada su muy baja demanda y su perfecta sustitución a un precio más reducido, por la oferta de llamadas de

los distintos operadores móviles que proporcionan una muy amplia cobertura en todo el territorio nacional.

En informe de fecha 1 de marzo de 2016, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia afirmó que el elemento del servicio universal relativo al suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago está en declive y aconseja replantearse la conveniencia de seguir exigiendo normativamente la prestación de este elemento del servicio universal, habida cuenta de la baja demanda y de que en un número significativo de países de la Unión Europea ya no se designa operador encargado de su prestación.

La Comunicación de la Comisión Europea, de fecha 6 de mayo de 2015, sobre un Mercado Único Digital para Europa prevé amplias reformas de numerosos instrumentos normativos comunitarios, entre ellos, las directivas sobre comunicaciones electrónicas, con el objetivo de crear un ecosistema digital único en el seno de la Unión Europea. En cumplimiento de esta comunicación, la Comisión Europea ha presentado, con fecha 14 de septiembre de 2016, su propuesta de instrumento de reforma del marco jurídico de las comunicaciones electrónicas en Europa, el denominado Código Europeo de las Comunicaciones, que introduce amplias y profundas modificaciones y, en particular, ya no incluye como obligatorio el suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago como parte integrante del servicio universal de telecomunicaciones. La decisión de seguir prestando este servicio universal es del Gobierno de España, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Al momento de conclusión de este documento la queja se encontraba a la espera de la contestación de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Se dará cuenta de su resultado en el informe anual de 2017 (16014287).

14.1.3 Telefonía móvil

Facturación

La falta de conformidad de los usuarios con la facturación de los operadores es un asunto recurrente reflejado en las numerosas quejas. En determinados casos, los interesados no se han dirigido con carácter previo a la compañía concreta por lo que se les informa sobre la obligatoriedad de este hecho.

A lo largo del año 2016, muchos ciudadanos han expresado la imposibilidad de presentar una reclamación ante el operador que les presta el servicio. En una queja se indicaba que el departamento de atención al cliente de un operador no proporciona un número de reclamación acreditativo de su presentación telefónica, ni se admiten reclamaciones por correo electrónico o postal que sirva de justificante. Por ello, se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información**

y Agenda Digital y la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo de la Región de Murcia, de cuyo resultado se dará cuenta en el informe anual del próximo ejercicio (16015311).

En otro supuesto, una ciudadana presentó una reclamación y la respuesta facilitada no le satisfizo por lo que intentó enviar un correo electrónico en contestación a la comunicación recibida. La compañía le informó de que debía efectuar la reclamación a través de un formulario en internet y para su tramitación incorporar un número de referencia que previamente se le tiene que facilitar telefónicamente. El procedimiento habilitado por ese operador para que los usuarios puedan formular sus reclamaciones es complejo y debería simplificarse. Desde **la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital, la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía y la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición** no se ha recibido todavía la información solicitada (16017074).

También en este ejercicio han continuado las quejas en las que diversos ciudadanos han puesto de manifiesto las demoras en la tramitación del expediente en vía administrativa, lo que ha originado que la resolución se dicte sin que se respeten los plazos normativamente establecidos a tal efecto. Las mayores dilaciones se producen en la resolución de los recursos de reposición contra las resoluciones dictadas en los procedimientos de reclamación administrativa (15013850, 16003163, 16002460, entre otras).

Áreas de cobertura del servicio de itinerancia o roaming

En el informe de 2015 se daba cuenta de una actuación sobre la tramitación seguida hasta la supresión de los recargos en itinerancia o *roaming*, que se producirá finalmente a partir del 15 de junio de 2017. Se trata de un servicio que permite a un abonado que se encuentra en un país distinto al de contratación del servicio de telefonía móvil que la línea telefónica siga funcionado al mismo precio que en el país de contratación. El problema se suscitó por la falta de información sobre la fecha de desaparición para Europa de las tarifas de itinerancia y su excesivo precio.

El 25 de noviembre de 2015, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento 2015/2120, por el que se modifica el anterior, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión Europea. La citada modificación establece la eliminación definitiva de los recargos al por menor de itinerancia para voz, datos y SMS a partir de 15 de junio de 2017, con el objetivo de eliminar la diferencia entre las tarifas nacionales y las de itinerancia.

En cuanto a las limitaciones sobre la gratuidad de los sobrecargos de los servicios móviles en itinerancia, se pueden destacar dos excepciones que se recogen en el citado

reglamento: a) políticas de utilización razonable y b) la autorización excepcional para mantener los recargos cuando el proveedor de itinerancia no recupere los costes en los que incurre.

a) La regulación ofrece la posibilidad a los operadores de aplicar «políticas de utilización razonable», con el objetivo de evitar que los clientes itinerantes utilicen de forma abusiva o anómala los servicios regulados de itinerancia al por menor. Por ejemplo, empleando ese tipo de servicios en un Estado miembro distinto del de su proveedor nacional para fines distintos de los de viajes eventuales. Sin embargo, esta utilización razonable debe permitir a los clientes del proveedor de itinerancia consumir, a la tarifa minorista nacional aplicable, los volúmenes de servicios regulados de itinerancia al por menor que correspondan a sus respectivos planes de tarifas.

b) El reglamento contempla que, ante circunstancias específicas y excepcionales, cuando un proveedor de itinerancia no pueda recuperar sus costes totales por su esquema de tarificación nacional, pueda solicitar una autorización para mantener los recargos de itinerancia a su autoridad nacional de reglamentación. Aunque no se espera que se planteen estas circunstancias excepcionales, en caso de ocurrir, las autoridades nacionales de reglamentación deberán analizar si el modelo de tarificación nacional de los proveedores de itinerancia se convierte en insostenible y decidir sobre el máximo sobrecargo a aplicar, en caso de considerarlo necesario.

Por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en la actualidad Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital) se indicó que los costes de los servicios en itinerancia se facturan aparte de los planes contratados por el usuario con su operador nacional, si bien se engloban dentro de su misma factura. Los principales servicios de telecomunicaciones que se prestan en itinerancia son: servicio de llamadas, servicio de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia (SMS y MMS) y servicio de acceso a internet de banda ancha (o servicio de datos). En la Unión Europea existe una regulación de los servicios de telecomunicaciones móviles en itinerancia internacional *(roaming)* cuando los usuarios visitan un país diferente al de su operador de origen. El objetivo principal de esta regulación es eliminar barreras para el uso de estos servicios por parte de los ciudadanos y empresas, en aras del desarrollo de un mercado único de telecomunicaciones en la Unión Europea.

Con este objetivo, en los últimos años se han regulado los precios máximos para los servicios de telecomunicaciones en itinerancia dentro de la Unión Europea. El nuevo Reglamento UE/2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo va más allá y establece la eliminación de los sobrecargos por itinerancia a partir de junio de 2017. Esto

significa que a partir de esa fecha los usuarios de servicios de telefonía e internet en el móvil, podrán viajar dentro de la Unión Europea, utilizando la misma tarifa que tengan contratada en su país de origen para estos servicios (tarifa doméstica).

Hasta la eliminación de los sobrecargos por itinerancia sobre la tarifa doméstica de cada usuario, se han fijado los precios máximos para los servicios de telefonía y acceso a internet de banda ancha móvil en itinerancia.

Las compañías deben ofrecer por defecto a sus usuarios en itinerancia estas tarifas reguladas. Además, pueden ofrecer alguna tarifa alternativa, pero el usuario debe dar su consentimiento explícito para contratarla. El nuevo reglamento de itinerancia o *roaming* también introduce ciertas limitaciones para garantizar un uso razonable del servicio de itinerancia por parte de los usuarios, con el fin de evitar ciertos abusos como las situaciones de «itinerancia permanente», es decir, que un usuario obtenga una tarjeta SIM en otro Estado miembro, donde las tarifas domésticas son más favorables, para utilizarla permanentemente en su país de residencia. Esta garantía de uso razonable se basa en un límite de uso de los servicios en itinerancia, una vez alcanzando el cual los operadores podrán cobrar un sobrecargo adicional, que también está regulado (15014665).

14.1.4 Servicios de atención telefónica

Números de abonado (código 118X)

Como se ha reflejado en otros informes, la aprobación de la normativa para dar cobertura legal a las nuevas situaciones en este ámbito ha supuesto que las incidencias se reduzcan considerablemente. Problemas que hace años generaban la remisión de numerosas quejas, en la actualidad, con su regulación, se han visto en muchas ocasiones prácticamente resueltos.

Este es el caso de la facturación efectuada por los operadores por la realización de llamadas telefónicas a los números de teléfono con código 118X. La regulación de estos servicios se adecúa a la situación de libre competencia. Es el proveedor del servicio el que fija los precios. En la actualidad, el tratamiento normativo de los servicios con código 118 no se equipara al atribuido a los servicios de tarificación adicional. Estos últimos cuentan con una regulación normativa específica que otorga una mayor protección a sus usuarios.

Esta institución considera que esta falta de especificidad regulatoria incide negativamente en los intereses de los abonados y la calificación de los servicios prestados a través de los números 118 como servicios de tarificación adicional supondría una mayor protección en los intereses de los abonados. Hay que tener en cuenta que,

para que un servicio sea de tarificación adicional, debe ser declarado como tal por la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital. Para propiciar esta declaración tiene que existir una facturación superior al coste del servicio de comunicaciones electrónicas y la necesidad de otorgar una mayor protección de los derechos de los usuarios, circunstancias ambas que coinciden en los servicios prestados a través del código 118.

Como manifestación de la protección especial de los servicios de tarificación adicional ha de señalarse la recogida en los artículos 3.j), 19.1 y 20.1 de la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas. Su aplicación permite un control del precio, así como otros derechos para los usuarios como la suspensión únicamente de los servicios de tarificación adicional en caso de impago, manteniéndose el resto de los servicios. Esta circunstancia no se contempla en los servicios con código 118, que permite el corte del servicio telefónico total. Otra ventaja de los servicios de tarificación adicional es que los operadores que prestan el servicio deben garantizar a sus abonados el derecho a su desconexión.

Teniendo en cuenta lo señalado se ha formulado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital** para la adopción de las medidas normativas precisas, a fin de que los servicios de consulta telefónica de abonado que se prestan desde los números de teléfono código 118 sean considerados como servicios de tarificación adicional. En el informe del próximo ejercicio se dará cuenta de la contestación recibida y de las actuaciones que, en su caso, procedan (16004205).

Llamadas telefónicas al número 016: rastro

El epígrafe relativo a la protección telefónica a las víctimas de malos tratos, mediante el borrado de las llamadas a ese número de denuncia, se encuentra en el epígrafe 6, sobre violencia de género, del presente informe.

14.1.5 Correos y Telégrafos

Prestación del servicio postal

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos es el operador designado en la actualidad para la prestación del servicio postal universal. Los servicios postales son los servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales. El servicio postal universal es el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para

todos los usuarios. La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal recoge, en su artículo 10, que los operadores postales deben atender las quejas y reclamaciones que les presenten los usuarios en los casos de pérdida, robo, destrucción, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad del servicio, o cualquier otro incumplimiento relacionado con la prestación de los servicios postales. Para la tramitación de las reclamaciones de los usuarios, se deben establecer procedimientos sencillos, gratuitos y no discriminatorios basados en los principios de proporcionalidad y celeridad.

Cada vez son más los ciudadanos que manifiestan su discrepancia con otros aspectos que no son propiamente los derivados directamente de la prestación del propio servicio, si bien están relacionados con este ámbito, como es el servicio de atención al público que se presta por parte del personal de las oficinas postales. La mayoría de las quejas se han referido a las demoras en el procedimiento de reclamación. Varios ciudadanos presentaron una reclamación previa ante la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos por los hechos que les afectaban y no obtuvieron contestación en un plazo razonable (16000227, 16000441, 16001043, y otras).

Sistema de reparto

Las incidencias o deficiencias en la prestación del servicio postal en determinadas áreas geográficas atienden, en ocasiones, a cuestiones de carácter orográfico. Se tuvo conocimiento que desde Correos se iba a hacer uso de drones para la prestación del servicio postal en zonas de difícil acceso o aislamiento, e incluso para hacer llegar un artículo de primera necesidad en las citadas zonas geográficamente complicadas y en condiciones climatológicas adversas. Las primeras pruebas se efectuaron en Sotres (Asturias).

Este primer análisis posibilitó extraer conclusiones dejando en evidencia una serie de puntos de mejora. Entre estos cabría mencionar el sistema de comunicaciones de las aeronaves, para garantizar la absoluta fiabilidad en la comunicación entre el dron y el operador; el sistema de vuelo autónomo y su seguridad y, finalmente, el software de control del dron, a fin de facilitar su uso a personal interno de la empresa. La continuidad del proyecto dependerá del estudio detenido de los actuales condicionantes tecnológicos. El uso de estas aeronaves era una hipótesis a muy largo plazo, y que se tendrían que superar numerosos factores, como el cambio de la legislación actual o la identificación de ubicaciones donde su uso fuera aconsejable. El proyecto se encuentra en una fase muy inicial y desde Correos no se contempla a corto plazo la posibilidad del uso de drones como método de entrega (16002485).

Envíos internacionales

La demora en la tramitación y recepción de envíos internacionales, así como la devolución a origen a pesar de cumplir con los requisitos, son problemas que se han planteado de manera reiterada durante el ejercicio 2016 a través de las quejas de los ciudadanos.

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos facilita la realización de la gestión de los paquetes que son objeto de trámite aduanero mediante la actuación de Adtpostales, que se encarga de poner a disposición de la Agencia Tributaria (Aduana) la mercancía recepcionada de fuera de la Unión Europea, Canarias, Ceuta y Melilla. Los ciudadanos denunciaron demoras, falta de recepción de envíos internacional y tramitación de las devoluciones a origen de la mercancía. Los envíos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, Islas Canarias, Ceuta o Melilla y que tengan como destino la Península o Baleares, están sujetos a trámites aduaneros. Según el valor y contenido del envío se utiliza alguno de estos procedimientos: bajo valor, simplificado y ordinario:

- bajo valor: los envíos entre particulares por debajo de 45 €;
- simplificado: envíos entre particulares con un valor entre 45 y 150 €;
- ordinario: envíos con valor superior a 150 €.

La tramitación aduanera realizada por el servicio de correos Adtpostales de los envíos gestionados como bajo valor o con procedimiento simplificado se realiza, con carácter general, ágilmente y sin demora en su entrega. El procedimiento ordinario tiene varias fases y se incrementa el tiempo que un envío se encuentra en el almacén de depósito temporal.

Los cambios introducidos por la Agencia Tributaria, en el primer trimestre del 2015 en la tramitación aduanera, generaron una carga de trabajo adicional para Adtpostales al tener que solicitar un aporte de documentación que antes no se requería, y para la que los procesos y sistemas informáticos no estaban preparados, resultando insuficientes tanto las instalaciones como los medios personales y técnicos con los que se disponía. Esta situación repercutió en la gestión aduanera durante el resto del año, incrementándose el número de incidencias en el último trimestre de 2015, al concurrir otras circunstancias que aumentaron la actividad postal sensiblemente, como fueron la época navideña y la convocatoria de elecciones generales. Se comenzaron a adoptar medidas de mejora para buscar mayor eficiencia operativa, además de realizar una reestructuración completa de sus procesos y recursos para adaptarse a este nuevo contexto. Se ha diseñado un plan de actuación iniciado en el año 2016 y que continuará en 2017.

En el ejercicio 2016, las medidas adoptadas han posibilitado la reducción del plazo medio de permanencia en el almacén de depósito temporal de un envío con procedimiento ordinario en un 49 %, y Correos pretende una reducción mayor. Hasta la entrada en vigor, el día 1 de mayo de 2016, del nuevo Código Aduanero de la Unión Europea (CAU), el plazo máximo legalmente establecido para dar un destino aduanero a un envío, a contar desde su entrada en el almacén de depósito temporal de Barajas, era de 40 días. Esta situación ha variado con el CAU, que amplía el plazo hasta 90 días con la finalidad de evitar devoluciones. Está prevista la puesta en funcionamiento de un nuevo aplicativo informático que permita simplificar los procedimientos iniciales al unificar en un mismo acto varios pasos que se realizaban tras la entrada del envío en el almacén en Barajas. Por otra parte, se pretende rediseñar el aviso de llegada para que haya menos demoras y trámites adicionales. Se están estudiando medidas para agilizar el proceso de pago, por parte del destinatario, de los impuestos y del despacho del envío efectuado por Adtpostales. Las actuaciones iniciadas continúan en curso por lo que del resultado de la misma se dará cuenta en el informe del próximo ejercicio (16002606, 16002930, 16005031, entre otras).

14.2 TRANSPORTE

El transporte público constituye un elemento esencial para el disfrute de otros derechos fundamentales. De acuerdo con la Constitución española, la falta de comunicación puede generar aislamiento contrario a la idea de una vida digna en las sociedades modernas, repercute en la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación (derecho reconocido en su artículo 27), en el derecho al trabajo (artículo 35) y en el bienestar de las personas de la tercera edad que carecen de un vehículo propio, que los poderes públicos deben promover (artículo 50). Todo ello sin olvidar la contribución positiva del transporte público al medioambiente, que es también un objetivo de la política económica y social (artículo 45). En los casos de personas que viven en lugares poco accesibles, el transporte público es un elemento favorecedor de la cohesión social y territorial, por lo que representa un papel básico en el cumplimiento del mandato constitucional previsto de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2).

Esta naturaleza de servicio público determina que en el ejercicio de las potestades públicas que las distintas Administraciones tienen atribuidas en materia de transporte (establecimiento de precios, o planificación de horarios, rutas o paradas), ha de velar por los bienes e intereses superiores y dignos de protección constitucional.

Accesibilidad a personas con discapacidad en el ámbito del transporte

Uno de los compromisos asumidos es el de mejorar las condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad.

La aplicación estricta de la ley en materia de accesibilidad no siempre resuelve las necesidades de movilidad de las personas con discapacidad, así, en materia de transporte ferroviario, donde el acondicionamiento de las estaciones a fin de garantizar su plena accesibilidad es un proceso gradual, pero las personas con movilidad reducida requieren más velocidad en la adopción de estas medidas pues necesitan del mismo para el desarrollo de su vida diaria con normalidad. Esta situación se ha puesto de manifiesto por diferentes ciudadanos en las quejas planteadas, que han sido todas ellas tramitadas, al objeto de que se atienda su necesidad de movilidad en el primer momento posible (16000319, 16000396, 16000543, y otras).

En el ámbito del transporte por carretera en autobús, es preciso que las administraciones titulares de los servicios velen por garantizar que los servicios se presten mediante vehículos accesibles. El problema radica en que el transporte público por carretera se presta mediante concesión y muchos contratos datan de una fecha en que no se exigía en la concesión que los vehículos estuviesen adaptados. Las obligaciones de accesibilidad no se pueden requerir de manera sobrevenida durante la vigencia de un contrato, por afectar al equilibrio económico del mismo. Pero, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible que una vez caducado el correspondiente contrato, se licite lo antes posible uno nuevo que incluya obligaciones de accesibilidad. Por ello, la prórroga de concesiones caducadas no resulta conveniente en los casos en que un nuevo contrato llevaría aparejado el requisito de que el servicio se preste con vehículos accesibles. Este es el caso planteado en una queja relativa a la accesibilidad en el trayecto Plasencia-Sevilla en la que se recomendó licitar en el primer momento posible el contrato de concesión para el servicio Sevilla-Salamanca-Irún, a fin de que el nuevo servicio cumpla la normativa en materia de accesibilidad a personas con discapacidad (15009650).

En el ámbito del transporte urbano, en el informe de 2015 se incluyó una recomendación al Ayuntamiento de Madrid, consistente en facilitar alternativas de transporte a las personas con discapacidad que, debido a una avería de la rampa, no puedan acceder a los autobuses. La Empresa Municipal de Transportes de Madrid ha aceptado la recomendación y en cumplimiento de la misma ha aprobado un protocolo por el cual en el caso de indisponibilidad de un autobús para los quince minutos siguientes se gestionará el traslado de la persona con movilidad reducida en un taxi accesible (14020076).

Cabe mencionar también la reubicación de una parada de autobús para situarla próxima al domicilio de una persona con discapacidad. La reubicación de la referida parada (que estaba situada en un lugar de difícil acceso para el ciudadano afectado) fue acordada por la Empresa Municipal de Transportes de Madrid tras la intervención del Defensor del Pueblo (15005840).

Tarifas aéreas para personas con movilidad reducida

En el año 2007 una ciudadana puso de manifiesto que ella y su hermano tenían un viaje programado a Tenerife, siendo su hermano una persona tetrapléjica que, para viajar en avión por las necesidades del vuelo, requiere que le sea habilitada una camilla destinada al efecto. Consultadas distintas compañías aéreas, algunas comunicaron que no realizaban ese servicio por razones de política de empresa y en otras les ofrecieron el servicio, pero adecuándose a unos requerimientos adicionales recogidos en documentos de uso interno (llamados Manual de operaciones de tráfico), entre los que se encuentra la necesidad de un acompañante cuando se necesite viajar en camilla, viéndose obligados también a abonar el precio del billete de dicho acompañante.

Para esta institución, la situación descrita podía suponer la negación del derecho de accesibilidad al transporte aéreo a un precio asequible para las personas con discapacidad, derecho del que disfrutan el resto de los ciudadanos. Para evitar esta discriminación, dada la ausencia de normativa sobre las tarifas de vuelo, ya que son los operadores aéreos los que determinan sus políticas de precios adecuándose a parámetros de competitividad empresarial, cabría la posibilidad de incluir en la normativa a las personas con discapacidad entre los colectivos desfavorecidos, tales como las familias numerosas y los residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Islas Baleares y Canarias —para los que ya existen bonificaciones específicas para el transporte aéreo. Por lo que se emitió una **Recomendación** en este sentido, y así hacer efectivo el derecho a la igualdad.

La Dirección General de Aviación Civil señaló las dificultades para implantar las bonificaciones propuestas, pues la normativa aeronáutica no establece requisitos objetivos en función de los cuales exista una limitación para el acceso al transporte aéreo de las personas con movilidad reducida. Son las compañías aéreas las que atendiendo a las condiciones concretas de la operación —entre otros, tipo de avión operado, pasajeros con movilidad reducida que vuelan en el correspondiente trayecto, etc.— determinan las condiciones en que las categorías especiales de viajeros, entre los que se encuentran las personas con movilidad reducida, puedan volar en condiciones de seguridad, resultando inviable establecer a priori los eventuales beneficiarios de la ayuda.

A juicio de la Dirección General de Aviación Civil, establecer mecanismos eficaces que garantizasen la accesibilidad al transporte aéreo de los pasajeros con discapacidad —pasajeros con movilidad reducida, en los términos de la normativa de la Unión Europea aplicable—, incluida la necesidad de viajar acompañado por una tercera persona, pasaba por garantizar que, cuando las compañías aéreas imponen por razones de seguridad operacional, tal asistencia, facilitasen el transporte gratuito de esta tercera persona.

Así se prevé en otros modos de transporte y responde en mayor medida al principio de igualdad de oportunidades, al asegurar que los prestadores de servicios de uso público tienen en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad, como una responsabilidad propia de la prestación de servicios.

La Unión Europea ha asumido la regulación de los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, por lo que los Estados miembros no pueden adoptar medidas nacionales sobre el particular, a tenor de lo previsto en el artículo 2.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Toda vez que la Unión Europea ha ejercido su competencia en materia de derechos de estos pasajeros, ex Reglamento (CE) número 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, no cabe por parte de los Estados miembros la adopción de medidas unilaterales.

Es por ello, que la Dirección General de Aviación Civil promoverá ante la Unión Europea la adopción de medidas normativas que equiparen el tratamiento de las personas con movilidad reducida en el transporte aéreo al previsto por la normativa comunitaria para otros modos de transporte.

Esta institución estimó positiva la iniciativa propuesta, ya que con la misma se podrá garantizar la accesibilidad al transporte aéreo a un precio asequible para las personas con discapacidad, derecho del que disfrutan el resto de los ciudadanos, evitando una situación de discriminación, como esta institución Recomendó (07033020).

Supresión de horarios y frecuencias

La reducción de horarios o frecuencias suele estar motivada por razones de mejora de la eficiencia económica del servicio desde el punto de vista económico, pero existen otros objetivos de alcance más amplio indicados al inicio de este epígrafe que hay que considerar al momento de la planificación del servicio y no centrarse solo en razones de rentabilidad. Los más perjudicados por la reducción de servicios son las personas mayores y personas que viven en zonas rurales.

Con esa finalidad durante este año 2016 se han realizado algunas actuaciones cuyo resultado ha sido favorable a las necesidades ciudadanas. Así lo evidenció el perjuicio que ocasionaba la supresión de horarios y frecuencias en la línea de autobuses El Barco de Ávila-Madrid. La dirección General de Transporte Terrestre incluyó el servicio en una nueva concesión (16009899).

También resulta significativa la queja relativa a la eliminación de parada de autobús en Arenas de San Juan (Ciudad Real). La Dirección General del Ministerio de Fomento constató que no había ninguna línea que prestase ese servicio, por lo que acordó de oficio iniciar un expediente de incorporación de la citada población en un contrato de gestión que permitiera su conexión con Madrid, Daimiel, Torralba de Calatrava, Carrión de Calatrava y Ciudad Real (16012020).

Transporte urbano

En materia de transporte urbano algunas de las quejas se han referido a los requisitos para beneficiarse de determinadas bonificaciones establecidas por las correspondientes administraciones. Como la exigencia del empadronamiento para la obtención de la tarjeta de estudiante de Logroño, actualmente en tramitación (16008379, 16009036, 16009037, entre otras).

El Ayuntamiento de Valencia exigía a las personas con discapacidad la condición de ser perceptor de una pensión no contributiva para la obtención del «Bono Oro». Para el Defensor del Pueblo, las tarifas bonificadas a personas con discapacidad son una medida de acción positiva que favorece la igualdad de oportunidades y su plena integración en la sociedad, sin que sea conveniente requerir otras, por lo que se recomendó la supresión de dicha exigencia. La **Recomendación** ha sido aceptada (14023364, 13024662).

Desde la implantación de la tarjeta sin contacto, la «Tarjeta Azul» ha de dejado de ser compatible de manera simultánea con dicho soporte. El Defensor del Pueblo recomendó al Consorcio de Transportes de Madrid que permitiera la tenencia simultánea de la nueva tarjeta sin contacto que expide el citado organismo y la Tarjeta Azul que expide el Ayuntamiento de Madrid a personas con discapacidad, **Recomendación** que ha sido rechazada (14019181, 15006798, 15011430, 16011876).

Algunas de las quejas tienen por objeto el acceso a la actividad regulada, como es el caso del taxi, que se rige por ordenanzas específicas. Un ciudadano se presentó a las pruebas convocadas por el Ayuntamiento de Salou (Tarragona) para la obtención del título de taxista. En las bases de la convocatoria se pedía expresamente carecer de antecedentes penales. El interesado aportó el certificado de cancelación de antecedentes con posterioridad a la resolución del concurso y el ayuntamiento denegó el

otorgamiento de la licencia definitiva. Sin embargo, los requisitos para la cancelación de dichos antecedentes ya se cumplían en el momento de la convocatoria. Se formuló una sugerencia en este sentido al Ayuntamiento de Salou, por entender que la omisión de cancelación de oficio de los antecedentes penales no debe perjudicar al interesado en un procedimiento que se sustancia ante otra Administración, que todavía no ha sido objeto de contestación (16010114).

En ocasiones, la respuesta a las necesidades de los ciudadanos en materia de transporte urbano no puede lograrse con la intervención de una sola Administración, sino que para dar respuesta a un determinado problema es precisa la intervención concurrente de dos o más Administraciones. Se eliminó una parada de autobús de Santa Ana, situada en el lateral de la carretera M607 en sentido Tres Cantos, a la altura de los barrios de Fuencarral (Santa Ana) y Tres Olivos (Madrid) por estimar que era peligrosa. Esta parada era utilizada por las líneas 712, 713, 714, 716, 721, 722, 724, 725, 726 y 876. Tras la queja de una ciudadana por la supresión por parte del Consorcio de Transportes de Madrid de dicha parada de autobús, como consecuencia de la realización de unas obras municipales que determinaron que la parada ya fuera segura, se sugirió al Ayuntamiento de Madrid y al Consorcio de Transportes coordinarse para restablecer, en el plazo más breve posible una parada de autobús próxima a la suprimida. Esta queja se encuentra en trámite (15010021).

En el punto kilométrico (p.k.) 25.100 del margen izquierdo de la A-5 se suprimió la parada en la que estacionaban las líneas 528, 529, 539 y 531, por ser peligrosa. Al tener competencia la Dirección General de Carreteras y el Consorcio Regional de Transportes, se sugirió la coordinación entre ambas administraciones para solventar los problemas de su ubicación de forma que se respetase la seguridad vial. Esta **Sugerencia** ha sido rechazada alegando el excesivo coste de las obras necesarias (15005136).

Transporte Aéreo

Ante la situación creada por los retrasos en el aeropuerto de El Prat, en Barcelona, tras las cancelaciones de vuelos operados por una empresa comercial de aviación durante el mes de julio de 2016, se inició una actuación de oficio para conocer la reacción de las Administraciones competentes, Agencia Estatal de Seguridad Aérea y Agencia Catalana de Consumo. Las actuaciones siguen en curso (16009009, 16009247, 16009307, 16009920).

En materia de bonificaciones al transporte aéreo se encuentra abierto un proceso ante la Dirección General de Transporte Aéreo sobre la aplicabilidad de la subvención a los residentes en Canarias que tengan reconocida la condición de refugiado, a efecto de

lograr su equiparación con los residentes de larga duración. Las actuaciones están en curso (16011551).

14.3 CARRETERAS

El artículo 48 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras, establece que su explotación comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, que incluye todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario, y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y su buen uso que comprende las destinadas a facilitar su utilización en optimas condiciones de fluidez y comodidad. Los proyectos destinados a conseguir dichos objetivos están en los últimos años condicionados a la disponibilidad presupuestaria de las distintas administraciones.

Seguridad Vial

La inseguridad de algunas carreteras o tramos de ellas ha seguido siendo una constante en las quejas. Esta situación dio lugar a iniciar una actuación de oficio por los nuevos accidentes ocurridos, con camiones implicados en los siniestros, en la carretera N-1 entre Burgos y Miranda del Ebro. La plataforma de vecinos afectados declaró que ni las obras de mejora que se habían ejecutado ni las bonificaciones del peaje de la autopista del Norte, AP-1, a los vehículos pesados fue una solución para el elevado tránsito de vehículos.

La Dirección General de Carreteras señaló que en los últimos años el Ministerio de Fomento había desarrollado varias obras de mejora con diversos objetivos básicos:

- la construcción de una variante de carretera de unos 4 kilómetros que evitaba la travesía de la localidad de Santa María de Ribarredonda, obra «Variante de Santa María de Ribarredonda», puesta en servicio el 4 de diciembre de 2013;
- acondicionar aproximadamente 28 kilómetros de la carretera N-I dotándola de enlaces a las principales localidades del entorno y ejecutar vías de servicio que permitieran regular los accesos a la carretera en buenas condiciones de seguridad y de caminos agrícolas evitando el tránsito de vehículos agrícolas;
- obra «Acondicionamiento de la carretera N-I entre la Variante de Monasterio de Rodilla y Cubo de Bureba»;

- la rehabilitación estructural de firme en los tramos Burgos-Monasterio de Rodilla y Cubo de Bureba-Miranda de Ebro, que finalizó el 30 de noviembre de 2014. Con esta obra se actuó en el refuerzo del firme de todo el itinerario entre Burgos y Miranda de Ebro que no había estado afectado por las dos obras anteriores.

Todo ello supuso una mejora sustancial de las condiciones de seguridad y comodidad de la circulación en la carretera N-I entre Burgos y Miranda de Ebro. Además, informó que en pautas generales, en la carretera N-I y en los últimos años se ha producido una reducción del número de accidentes, del número de accidentes con víctimas y del número de víctimas, si bien es cierto, que el número de víctimas mortales se mantiene con un cierto grado de aleatoriedad. En la autopista de peaje parece observarse las mismas tendencias y unas cifras de víctimas mortales similares. Se recopiló la información sobre los accidentes que realiza la Dirección General de Tráfico y que se recogen en los correspondientes partes ARENA (sistema informático de recogida de información y análisis en accidentes de tráfico). En el análisis de los mismos se comprobó que la mayoría se deben a causas de distracción o cansancio asociado al sueño. Bajo estos epígrafes pueden estar asociados algunos comportamientos inadecuados en la conducción que se dirimen en el correspondiente procedimiento judicial (16010036).

Esa falta de seguridad vial se evidenció en el peligro que durante varios años sufrió un vecino de Vigo, como consecuencia de la ubicación cerca de su domicilio de un paso de cebra utilizado por los automóviles para cambiar de dirección, con el riesgo de ser atropellado, situación que era conocida y admitida por el concello. Iniciadas las actuaciones en el año 2013, la corporación local dio traslado al Departamento de Vías y Obras al considerar necesaria la modificación de la isleta y así permitir y facilitar el cambio de sentido realizado sobre el paso de peatones. Ha sido necesario realizar varios requerimientos a la Administración hasta la ejecución de las obras, que tuvieron lugar en el mes de marzo de 2016 (12277655).

En este mismo sentido, vecinos del Lugar de Pontevedra en el Concello de Mañufe-Gondomar (Pontevedra), solicitaron en varias ocasiones al Ayuntamiento de Gondomar la señalización de la carretera de acceso a sus viviendas. La falta de barreras originó un grave riesgo de seguridad vial sobre todo durante el invierno debido a las nieblas. Se realizaron dos requerimientos a la corporación local. En el momento de redactar este informe continúa en tramitación (15017733).

Señalización y alumbrado

La deficiente señalización y alumbrado de las carreteras ha sido una constante en las quejas. El 13 de julio de 2012, en la carretera CV-35, tramo Paterna a Eliana, se suspendió temporalmente el alumbrado público. La Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana comunicó que la conservación y explotación de la citada vía se realizaba mediante un contrato de concesión adjudicado a una empresa constructora. Si bien, indicó que el alumbrado público se restablecería en el momento que la Administración abonara las cantidades adeudadas al concesionario. Realizados los trámites oportunos, el 11 de marzo de 2016, se reanudó la prestación suspendida (14019741).

Otro caso similar es el Puente de los Santos, infraestructura que une Ribadeo con Castropol, Galicia con Asturias desde hace 28 años. La Dirección General de Carreteras, titular de la infraestructura física así como de la vía de comunicación que pasa sobre ella, Autovía del Cantábrico A-8, desde hace varios años mantiene apagado el alumbrado público que debería iluminar las aceras por donde circulan los viandantes que atraviesan el puente en un número cada vez mayor, favorecido por el auge del camino norte de Santiago. Ambas corporaciones han realizado reiterados requerimientos.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda explicó que cuando se construyó el Puente de los Santos sobre la ría del Eo, se instaló alumbrado para las aceras del paso peatonal, cuyo consumo por un acuerdo adoptado era abonado por el Ayuntamiento de Castropol y el Ayuntamiento de Ribadeo. Al ampliarse el citado puente para permitir el paso de la Autovía A-8, en el proyecto de construcción se incluyó a petición de los mencionados ayuntamientos la iluminación de las aceras con la condición de respetar el acuerdo preexistente, que suponía que esas entidades locales asumirían el coste de la electricidad necesaria para el alumbrado.

En el año 2011, las entidades locales decidieron dejar de pagar el consumo del alumbrado de las aceras del puente, y por ese motivo la compañía suministradora dejó de proporcionar energía. De acuerdo con la Orden Circular 36/2015, sobre criterios a aplicar para la iluminación de carreteras a cielo abierto y túneles, no se requiere la iluminación del Puente de los Santos. A fecha de presentación del informe se continúa con la tramitación (16006607).

También en Galicia, un ciudadano planteó la necesidad de modificar la señalización vertical del enlace 75 (Milladoiro) de la Autopista AP-9, y solicitó que figurasen señalizaciones del Ayuntamiento de Ames, Milladoiro y Bertamiráns, así como del polígono Nuevo Milladoiro, ya que en los indicadores no figuran las salidas en ninguno de los dos sentidos. La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda destacó que los destinos de Bertamiráns y el Ayuntamiento de Ames podrían

figurar en la señalización de la carretera AG-56. Respecto al polígono industrial Nuevo Milladoiro, apuntó que no alcanza la superficie mínima necesaria establecida por la norma 8.1-IC señalización vertical, aprobada por Orden FOM/534/2014, de 20 de marzo, para poder ser señalizado (225 Ha). Se siguen actuaciones sobre la ejecución real de modificación de señalización propuesta por la Administración (16007804).

Conservación de las carreteras

La situación económica ha tenido repercusión en la red de carreteras, como consecuencia, no se realizan nuevos proyectos ni obras de mejora encontrándose algunas carreteras en mal estado de conservación. Desde esta institución se abrieron dos quejas de oficio, una con la Consejería de Infraestructuras y Vivienda de la Xunta de Galicia sobre el mal estado en que se encontraban los viales que unen Momán y Xermade y otra con el Ayuntamiento de Cangas del Narcea y la Presidencia del Principado de Asturias, ante las deficientes condiciones de la carretera de acceso a Villar de Bergame en Cangas del Narcea, lo que supone un peligro para los ciudadanos, ya que ambas carreteras se encuentran con baches de gran envergadura que hacen que la circulación resulte insegura. Ambas actuaciones continúan en tramitación (16007370, 16012145).

15 MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

Las principales cuestiones relativas a medio ambiente son:

La sustitución de autorizaciones y licencias por declaraciones responsables (o comunicaciones previas) no redunda en una mejor protección del medio ambiente. Se debe en gran parte a la falta de inspección administrativa posterior al inicio de la actividad. Dicha inspección se produce por las reiteradas denuncias por molestias de los afectados por la actividad o instalación (ruidos, olores o humos) y no de oficio por parte de la Administración. Una denuncia particular no puede sustituir el ejercicio de las facultades de control y disciplina que derivan de la legislación ambiental.

En decisiones de relevancia no se realiza una adecuada ponderación de todas las consideraciones ambientales, económicas y sociales que concurren. Es el caso de los megaproyectos mineros de explotación de tierras raras en Campo de Montiel (Castilla La-Mancha), donde no se realizó evaluación ambiental estratégica.

Desatención de los problemas de ruido. Tanto de infraestructuras como de actividades clasificadas. Es representativo el cierre de la queja de la Autovía del Sol.

La no aplicación del principio de precaución por parte de las Administraciones Públicas. La falta de evidencia científica sobre los efectos o riesgos de un producto sobre el medio ambiente o la salud humana no puede utilizarse para postergar la adopción de medidas, incluso la prohibición de la distribución de un producto o su retirada del mercado (artículo 191 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea). Así ha podido comprobarse en las dos actuaciones seguidas este año por la institución, la incidencia en la salud humana de los herbicidas que incluyen el glifosato en su composición y las repercusiones del uso de medicamentos veterinarios con diclofenaco en las poblaciones de buitres.

Cabe añadir la referencia a una queja, proveniente de la defensora del pueblo europeo, sobre la evaluación ambiental de los proyectos de empresas españolas en el exterior con apoyo oficial. Se han abierto actuaciones con la **Secretaría de Estado de Comercio** y con la **Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)** para que informen sobre la forma en que las autoridades españolas llevan a cabo este tipo de controles (16005708).

15.1 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

Se han tramitado quejas por falta de contestación a solicitudes de información en materia ambiental en asuntos diversos: aprovechamientos forestales, actuaciones sobre cauces, deslindes de dominio público marítimo-terrestre, productos fitosanitarios, líneas de alta tensión, contaminación marina y bienestar animal (16007953, 14006575, 15002680, 15011276, 15013317, 15005617 y 15004981). También se actuó con la **Dirección General de Política Energética y Minas,** que ha denegado a una asociación ambiental información relativa a unos permisos de investigación de hidrocarburos (16013632). En un caso planteado por falta de respuesta a una solicitud de información sobre las licencias de una actividad extractiva, ha sido necesario recordar al **Ayuntamiento de Chinchilla de Montearagón (Albacete)** su deber de resolver expresamente las solicitudes de información ambiental que le dirijan los ciudadanos y de suministrar la información en los términos previstos en la Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (15000615).

El carácter de información ambiental y la obligación de suministrarla es independiente de que se haya iniciado formalmente un procedimiento administrativo. Basta con que la información ambiental obre en poder de la Administración para que deba suministrarla, si no concurre causa legal que justifique lo contrario. Además, la solicitud de información ambiental no exige que se acredite interés alguno. El carácter técnico de la información tampoco es motivo para no suministrar la información. No es una causa prevista en la ley que permita fundar la desestimación de una solicitud de acceso. Que la información esté en curso de elaboración sí es una causa de desestimación; sin embargo no cabe invocarla respecto a un documento terminado, que debe suministrarse, aunque no se haya iniciado un procedimiento o esté en tramitación. Estas cuestiones se han presentado en relación con la solicitud formulada por una asociación de un informe geomorfológico relativo al deslinde de una playa en Tenerife, cuyo suministro se ha sugerido (15016059).

Un caso relevante en materia de participación ambiental se ha planteado en relación con el acceso electrónico a los expedientes de los procedimientos de concesión de aprovechamientos de aguas, para presentar alegaciones en el trámite de información pública. Una asociación se quejó de que la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** ponía la documentación a disposición del público en las oficinas de Sevilla, incluso en expedientes que afectaban a otras provincias, y no le facilitaba el acceso vía electrónica. Se ha indicado a la Administración que la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del trámite de información pública de los procedimientos de concesión y autorizaciones, relativos al dominio público hidráulico, cumple solo formalmente la realización del trámite de información pública. Por sí solo no facilita el ejercicio material y

efectivo del derecho, si los expedientes que afectan a procedimientos cuyo objeto e interesados se encuentran en Granada y el expediente debe consultarse físicamente en Sevilla, y no se permite el acceso a la documentación a través de la vía electrónica. Tras iniciar actuaciones con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, esta contestó que tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, pondría a disposición de los interesados la información en formato electrónico (15010772).

15.2 EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos

En la construcción de una estación depuradora de aguas residuales en El Barcenal, en San Vicente de la Barquera (Cantabria), la consejería ha señalado que el proyecto no debe someterse a evaluación ambiental (en este caso Comprobación Ambiental) por tratarse de un proyecto de interés general de la comunidad autónoma y, por tanto, no ser precisa la licencia municipal en cuyo procedimiento debe integrarse dicha evaluación. Sin embargo, un análisis de la legislación aplicable permite concluir que ello no es así.

Según la Ley de control ambiental integrado de Cantabria, si un proyecto susceptible de afectar a las personas, bienes o el medio ambiente no cumple las características y los requisitos materiales previstos en la legislación para someterse a Autorización Ambiental Integrada o a Declaración de Impacto Ambiental, debe evaluarse conforme al procedimiento de Comprobación Ambiental. En este caso, además, la evaluación es ineludible, y por tanto, la declaración del proyecto como de interés de la comunidad autónoma no es una justificación legal para no realizar dicha evaluación.

La integración de la Comprobación Ambiental, cuyo otorgamiento corresponde a la consejería, en el procedimiento de licencia municipal prevista en la ley, debe interpretarse como un mecanismo de coordinación entre dos administraciones públicas. También como un mecanismo de economía procedimental, pues persigue evitar la duplicidad de trámites. No debe interpretarse en el sentido de que si la legislación no exige tramitar la licencia municipal, no debe realizarse la Comprobación Ambiental, especialmente cuando en este caso el órgano sustantivo que autoriza el proyecto y el órgano ambiental que debe evaluarlo pertenecen a la misma Administración pública y, por tanto, pueden integrar los trámites sin dificultad en el procedimiento de autorización del proyecto, o en su modificación.

Las repercusiones de la construcción de una depuradora en el medio ambiente no varían en función de que exista o no una declaración formal de que el proyecto es de interés para la comunidad autónoma. Derivan de las características técnicas del proyecto

y deben evaluarse según cumplan los requisitos establecidos en la ley. Por ello se ha sugerido a la consejería que someta a Comprobación Ambiental los proyectos de interés de la comunidad autónoma cuando puedan ser causa de molestias, riesgos o daños para las personas, sus bienes o el medio ambiente y no precisen de Autorización Ambiental Integrada ni Declaración de Impacto Ambiental (15008305).

Un caso similar es el de la planta de almacenamiento de gas licuado, en Mugardos (A Coruña), que se ha excluido de evaluación de impacto ambiental mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Se ha iniciado una actuación de oficio con la finalidad de conocer si se cumplen los requisitos previstos para excluir del procedimiento de impacto ambiental una instalación y cuál ha sido la participación del órgano ambiental en la decisión. Durante la tramitación, la Administración no ha acreditado suficientemente la excepcionalidad exigida para excluir un proyecto de evaluación ambiental. En el procedimiento para la adopción de la exclusión de la Declaración de Impacto Ambiental no ha informado el entonces **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente,** por lo que se ha recomendado que en lo sucesivo se le consulte para adoptar estas decisiones (16007752).

Respecto a las dos explotaciones de gas, frente a la costa de Doñana (Huelva), la queja se refería fundamentalmente a dos cuestiones: la falta de sometimiento a un instrumento de control ambiental de las actividades de explotación, transporte y tratamiento de gas, su impacto en el espacio natural protegido de Doñana, y los vertidos de las aguas de formación en la red de saneamiento municipal. Al presentarse la misma queja ante el Defensor Andaluz, se continuaron las actuaciones solo en relación con la evaluación ambiental de la parte marina de la instalación de explotación. Se entendía que la normativa ambiental exige una evaluación conjunta de los efectos de un proyecto, con independencia de que se ubiquen en mar y/o en tierra y concurran competencias de las Administraciones estatal y autonómicas, casos en los que deben reforzarse los mecanismos de cooperación y coordinación. Asimismo, para una adecuada valoración de la presión que recibe un espacio debe evaluarse el impacto del nuevo proyecto respecto al de las actividades ya implantadas.

Si bien la legislación vigente cuando se autorizaron las explotaciones (el Real Decreto Legislativo 1302/1986) no exigía la tramitación de un procedimiento de impacto ambiental, la evaluación de los efectos ambientales sí era preceptiva conforme a un conjunto de normas: Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), la Ley de protección del medio ambiente atmosférico y la Ley de Costas, entre otras. De esta manera, existía el deber de valorar y tenerse en cuenta en la autorización del proyecto los impactos de la actividad contaminante: en el mar, en las costas adyacentes, en el espacio natural protegido, en la atmósfera, entre otros.

De hecho, no puede decirse que no se realizara evaluación ambiental alguna: la comunidad autónoma evaluó las instalaciones situadas en tierra y, respecto a la parte marina, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo solicitó informes a diversos órganos con competencias ambientales. Sin embargo, la documentación remitida ha resultado insuficiente para acreditar una correcta evaluación, pues no hubo una valoración conjunta del proyecto, integrado por las instalaciones de extracción de gas de los yacimientos ubicados en el subsuelo marino, el transporte del gas extraído y el tratamiento de la planta en tierra. No se puede considerar suficiente el informe de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, según el cual el proyecto afecta a una zona sensible, en particular al Parque Natural Entorno de Doñana, para entender que las afecciones al espacio natural fueron correctamente evaluadas en su momento.

Debe tenerse en cuenta la siguiente información proporcionada por la **Dirección General de Política Energética y Minas:**

1. la explotación se halla al final de su vida útil;
2. se han adoptado medidas por el titular para evitar accidentes o incidentes que supongan riesgos para la salud y el medio ambiente procedentes de la explotación actualmente en funcionamiento y la Administración lo supervisa periódicamente;
3. el titular no ha presentado solicitud de almacenamiento de hidrocarburos y si lo hiciera se tramitaría el procedimiento de impacto ambiental antes de la resolución;
4. conforme a las previsiones no es probable que vaya a utilizarse para almacenamiento.

Se han dado por finalizadas las actuaciones (13019928).

En cuanto a los impactos del uso de la fractura hidráulica para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos del denominado «Permiso Luena», que afecta a las Comunidades Autónomas de Cantabria y Castilla y León, el **Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital** no ha comunicado a esta institución si se ha formulado la Declaración de Impacto Ambiental, por lo que se ha requerido dicha información (13025522).

En el permiso de investigación de hidrocarburos denominado «Cronos», que comprende áreas de Soria y Guadalajara, el **Ministerio de Industria, Energía y Turismo (ahora Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital)** señala que, en general, los proyectos existentes en España se encuentran en una etapa muy preliminar, correspondiente a la etapa de investigación, sin que se haya llegado a autorizar la ejecución de ningún sondeo con técnicas de fractura hidráulica de alto volumen.

Respecto a la aplicación de la Recomendación de la Comisión Europea, de 22 de enero de 2014, sobre la fractura hidráulica (2014/70/UE), el ministerio trabaja en ofrecer una información más detallada en su página web sobre la fracturación hidráulica. Esta institución indicó que se debe facilitar información transparente acerca del conocimiento actual en esta materia (por ejemplo, las sustancias que se inyectan) y sobre la manera en que se pondera la decisión que se adopte. La información hace referencia a que la tramitación de estos permisos va acompañada del cumplimiento de la normativa ambiental como garante de la protección de los espacios afectados. En concreto, el expediente se encuentra en fase de consultas previas antes de realizar un documento de síntesis. Las actuaciones siguen en curso (13023164).

15.2.2 Impacto de las infraestructuras: puertos, carreteras, aeropuertos y ferrocarriles

Puertos

Se tramita una queja por la contaminación atmosférica procedente de los trabajos de carga y descarga de graneles a cielo descubierto en el Puerto de Almería. De la información remitida por la **Autoridad Portuaria y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía,** se desprende que no se han adoptado todas las medidas previstas en el Plan de Mejora de Calidad del Aire de Almería. En particular, las relativas a los trabajos de carga, descarga y almacenamiento de graneles que son las que mayor incidencia tienen en la contaminación atmosférica. Aunque los planes de calidad del aire no tengan naturaleza normativa, como afirma la consejería, ello no quiere decir que no despliegue efecto jurídico alguno, o que no tengan carácter vinculante. En realidad, la propia legislación les atribuye dicho carácter. Las actuaciones siguen en curso (15016646).

Continúa la tramitación de la queja relativa a la adopción de medidas compensatorias por la destrucción de una playa en Avilés (Asturias), por la ejecución de una escollera por una empresa titular de una concesión de ocupación del dominio público portuario vinculada a un uso industrial. Las actuaciones se siguen con la **Autoridad portuaria de Avilés, el Ayuntamiento de Avilés y la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias.** El proyecto, que inicialmente motivó la concesión, se ha modificado y existe una discrepancia sobre la necesidad de licencia municipal de las obras y su carácter de interés general antes y después de la modificación (15015657).

Una asociación se dirigió a esta institución por la construcción de un hotel en el faro de Ribadeo (Lugo), con afección a un espacio de la Red Natura 2000. Se ha señalado a la Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao que la construcción de una instalación hotelera en dominio público portuario esta sometida a estrictos requisitos por

la legislación portuaria, tiene carácter excepcional y debe fundamentarse en razones de interés general debidamente acreditadas. El uso debe limitarse a las zonas destinadas a actividades logísticas y a otros usos vinculados a la interacción puerto-ciudad hotelero, además de ser conforme al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente, entre otros. Las actuaciones siguen en curso (12010256).

Carreteras

La demora de las administraciones en la ejecución de los planes de acción y de medidas correctoras de la contaminación acústica sigue siendo una cuestión reseñable. Se han realizado sugerencias para que se agilice la tramitación de los planes de acción contra el ruido para la pronta implantación de medidas correctoras de la contaminación acústica en infraestructuras de carreteras en Asturias, Cantabria y Sevilla.

En el caso de la autovía A-66, a su paso por Mieres (Asturias), no se han cumplido las previsiones contenidas en el primer Mapa Estratégico de Ruido (MER) de 2006, acerca de la instalación de pantallas acústicas donde existían viviendas antes de la construcción de la carretera, y cuya instalación la Administración consideraba de máxima prioridad. La Administración señala que dicho mapa ha quedado obsoleto y que se está revisando, tras haber sido superado por los resultados de las nuevas mediciones realizadas. Sin embargo, no indica cuál ha sido la evolución de la contaminación acústica en la zona ni la situación actual. La Administración no ha dado al Mapa Estratégico del Ruido inicialmente aprobado la finalidad de servir de fundamento para la adopción de medidas correctoras eficaces que permitan cumplir los valores límite y los objetivos de calidad acústica previstos. Dichas medidas no se han adoptado, aunque existe un diagnóstico de la mala situación acústica en la zona objeto de queja, al menos desde 2006, y un plan de acción aparentemente aprobado desde 2008.

Respecto al Plan de Acción, aunque pueda haberse cumplido formalmente lo dispuesto en la Ley del Ruido, que obligaba a aprobar los planes de acción para corregir la contaminación acústica antes de 2008 o 2013 (según la intensidad del tráfico), de hecho, se produce un incumplimiento de la finalidad prevista en la ley, pues no se ha llevado a cabo tras su aprobación y está siendo sustituido por otro.

El plazo previsto para el cumplimiento de los objetivos ambientales de los planes de acción en el año 2020, que es un plazo máximo para alcanzar dichos objetivos, no quiere decir que la Administración no deba actuar para alcanzarlos antes. Esto debería ser prioritario en aquellas zonas donde no se cumplen los valores límite desde hace años (14010376). Situaciones similares se han tratado en relación con la carretera S-10 en Camargo (Cantabria) (14022054).

En el caso de la conexión de la M-40 con la A-6, en Madrid, la **Demarcación de Carreteras del Estado** tiene previsto implantar medidas para corregir el ruido (colocación de pantallas acústicas y pavimento fonoabsorbente), pero difiere su ejecución a la aprobación de un nuevo proyecto de modificación de la infraestructura para la remodelación del enlace. El proyecto se encuentra en tramitación desde hace años sin que exista previsión respecto a su aprobación. La Administración señala que, incluso con la adopción de dichas medidas, puede ocurrir que el ruido no se reduzca hasta los límites legales y que el objetivo que se persigue es no empeorar la situación actual.

Tampoco ha indicado la Demarcación si se ha constituido una servidumbre acústica, por lo que ha sido preciso recordar que la constitución de la servidumbre no hace desaparecer la obligación del titular de la infraestructura de actuar para corregir el ruido, ni habilita para la prolongación indefinida de la situación ruidosa. La finalidad de la servidumbre es conseguir la compatibilidad del funcionamiento de infraestructuras de transporte con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas en la zona de afección del ruido originado por la infraestructura. La Ley del Ruido impide autorizar proyectos de modificación, ampliación o construcción de cualquier tipo de emisor acústico si incumple lo previsto en la ley y en sus normas de desarrollo. Las actuaciones siguen en curso (15006912).

Este año se ha cerrado la queja seguida respecto de la Autopista Costa del Sol, al no haberse logrado una resolución de la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** adecuada a las propuestas formuladas. La Administración ha justificado la falta de adopción de medidas correctoras en la falta de actuación de los concesionarios a quienes, a su juicio, corresponde su implantación (Q9820276).

En el caso de la SE-30, en Sevilla, a su paso por la barriada de Federico García Lorca, la **Dirección General de Carreteras** indicó que se iban a adoptar unas medidas (asfalto fonoabsorbente, reducción de la velocidad y pantallas curvas) que todavía no se han ejecutado. Se ha vuelto a recordar que la construcción de infraestructuras viarias obedece a razones de interés público. Se ha recomendado a la Administración que debe actuar de forma eficaz para prevenir y corregir la contaminación acústica. Por eso se ha vuelto a formular una nueva sugerencia para que se agilice la aprobación del proyecto sobre asfalto fonoabsorbente y su ejecución. También que se solicite a la Dirección General de Tráfico la instalación de detectores de velocidad y se estudie la viabilidad de colocar pantallas curvas en la zona afectada (13030819).

Un supuesto, que lleva años tramitándose, es el de la CA-240 a su paso por Escobedo (Cantabria) que soporta el tráfico pesado de camiones procedentes de una mina. Los avances para minorar la contaminación acústica de la carretera CA-240, por parte de la **Consejería de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno de Cantabria** a su

paso por Escobedo, no parecen ser suficientes. Según lo expuesto por el compareciente y por el propio Ayuntamiento de Camargo, esta institución consideró que resultaba necesaria la colaboración, cooperación y coordinación de otras consejerías (como la de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social y la de Innovación, Industria, Turismo y Comercio) y del propio Ayuntamiento, a fin de realizar una valoración conjunta del impacto acústico que genera el tráfico de la carretera, especialmente los camiones que se dirigen o abandonan la cantera, y a partir de ahí proponer la realización de nuevas actuaciones para minimizar la contaminación acústica en la zona afectada. La Consejería de Obras Públicas y Vivienda no ha aceptado la propuesta formulada, al argumentar que los resultados de las mediciones efectuadas en los últimos tiempos ponen de manifiesto que las molestias se han reducido en tres decibelios y que se cumplen los objetivos de calidad. La institución se plantea continuar la actuación ante las consejerías competentes en materia de medio ambiente y minas (12217771).

Aeropuertos

En relación con el Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, una vecina de San Sebastián de los Reyes se ha dirigido a esta institución porque su vivienda se ha excluido del Plan de Aislamiento Acústico y la Administración desestima sus solicitudes para que se incluya o se adopten medidas correctoras del ruido.

La resolución desestimatoria inicial se basa en la Declaración de Impacto Ambiental de 1996, que se concretó en unos acuerdos adoptados por la Comisión de Seguimiento Ambiental en 1999, que determinaban que esa vivienda no estaba incluida en la huella sonora aprobada; y no en la comprobación de los niveles de ruido que, efectivamente, se producen. Se ha señalado en muchas ocasiones que quien tenga patrimonializada la edificación (construcción conforme con licencia válida, planeamiento urbanístico válido), y especialmente si es objeto de uso como vivienda, tiene también derecho al aislamiento acústico adicional necesario para asegurar que en su interior no se superan los límites de ruido fijados por la normativa. A efectos de valorar la contaminación acústica, también son relevantes el número y frecuencias de los sobrevuelos en la configuración de que se trate, la altura y los vientos dominantes, entre otras variables.

Por estos motivos se ha sugerido a la Administración que mida el ruido en el interior de la vivienda de la reclamante, con el fin de comprobar si se cumplen los valores límite establecidos por la normativa. Y, en caso de incumplirse, se proceda a incluir la vivienda en el Plan de Aislamiento Acústico. En sentido similar, se han dirigido sugerencias para que se vuelva a realizar mediciones en los lugares afectados por la contaminación procedente del Aeropuerto de Alicante (13025924 y 16007890).

Respecto al ruido procedente de las Bases aéreas militares de Zaragoza y Granada, varios ciudadanos se quejaron del ruido y del sobrevuelo de las viviendas a baja altura. En el primer caso, la **Secretaría de Estado de Defensa** señala que, según el mapa de ruido, todos los núcleos de población cercanos a la base están sometidos a niveles inferiores a los previstos en la normativa. Sin embargo, no informa de si se cumplen en la actualidad. Debe distinguirse entre la información acústica contenida en los mapas de ruido, normalmente calculados mediante predicciones y métodos de simulación, y la obtenida mediante una medición real del ruido que, efectivamente, se produce y que no se ha acometido.

La normativa establece que en la inspección de los niveles de ruido, la valoración de los índices acústicos se determinará únicamente mediante mediciones. Solo mediante la medición del ruido puede verificar el responsable de la infraestructura y, por tanto, responsable de corregir la contaminación, el cumplimiento efectivo de los valores límite y las medidas correctoras que proceda adoptar. Por ello, se ha sugerido a la Administración de defensa que mida el ruido, adopte medidas para que se cumplan los objetivos de calidad acústica aplicables a las áreas urbanizadas existentes y al espacio interior en viviendas y que ponga a disposición del público la información correspondiente (15011680, 16005991).

Una sugerencia similar se ha dirigido también a la Administración de defensa respecto al ruido en la base de Armilla, en Granada. En este caso, la Administración afirmaba no medir el nivel de ruido por la falta de recursos presupuestarios. Se ha señalado a la Administración responsable de la infraestructura aérea que conoce los tipos de aeronave que operan en la base, el número y frecuencia de vuelos, los horarios, las rutas de aterrizaje y despegue, la altura de sobrevuelo de las viviendas y otros factores relacionados con las actividades que tienen lugar en la base y sobre los que puede actuarse, aunque sea con carácter provisional, hasta que se apruebe el mapa de ruido, sin que sea necesario habilitar nuevos recursos presupuestarios (14012570).

Finalmente, hay que volver a recordar que esta institución lleva desde 2014 con una actuación de oficio ante la **Dirección General de Aviación Civil** para que se cumpla lo establecido en la Ley 5/2010, de 17 de marzo, que modificó la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, ya que se tenían que haber aprobado las servidumbres aeronáuticas acústicas y los planes asociados en septiembre de 2010 y en marzo de 2011 para aquellos aeropuertos con 50.000 movimientos anuales hasta más de 250.000. Hasta el momento solo han sido aprobadas en los aeródromos de Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca. Esta institución ha vuelto a dirigirse a esa Administración reiterando las peticiones anteriores (14010271).

Ferrocarriles

Continúa la tramitación de la queja referida a la remodelación de los accesos a la ciudad de Murcia. La **Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)** ha anunciado la ejecución de un desvío provisional, pero ha sido preciso solicitar información más detallada, también en relación con el proyecto de soterramiento y las actuaciones judiciales en curso, por si fuera preciso suspender la actuación del Defensor del Pueblo (14004573). También se siguen actuaciones con ADIF con relación a la instalación de pantallas acústicas previstas en la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto Corredor Norte-Noroeste de alta velocidad, en los tramos: Valladolid-Burgos y Venta de Baños-Palencia. Pese a que las medidas no se han implantado, la infraestructura ha entrado en funcionamiento. ADIF aún no ha remitido la información solicitada (15016153).

En el caso del ruido procedente de la línea de tren de Rodalies R3, en Santa Perpetua de Mogoda (Barcelona), ADIF ha informado que va a realizar un nuevo estudio acústico, tal y como sugirió esta institución, que permita determinar los niveles de ruido a los que están sometidas las viviendas. En la misma situación se encuentra la queja abierta ante ese organismo por el ruido generado por el paso de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa, en el municipio de Sant Celoni (Barcelona). Se está a la espera de que se remitan dichos estudios (15005816, 15002309).

En el caso de la Estación Norte de Valencia, que genera molestias por ruido a las viviendas cercanas, se continúa la actuación ante **ADIF, el Ayuntamiento de Valencia y el Ministerio de Fomento.** El ayuntamiento ha realizado en 2016 un estudio sobre la repercusión acústica del tráfico ferroviario en la zona residencial afectada y ha concluido que no se respeta la normativa sobre ruidos. Parece lógico que el titular de la infraestructura ferroviaria adopte medidas hasta que se aprueben y ejecuten los nuevos mapas de ruido, los planes de acción y el proyecto de remodelación de la red arterial ferroviaria de la ciudad de Valencia, y así se ha sugerido a ese organismo (13028975).

15.2.3 Actividades clasificadas

Son las quejas más numerosas y afectan a situaciones muy diversas, que van desde molestias por malos olores (explotaciones ganaderas, granjas pequeñas o corrales domésticos para autoconsumo) a problemas de evacuación de humos (chimeneas, barbacoas o extractores de actividades comerciales o industriales). Además de los motivos habituales de queja referidos a la falta de adopción de las medidas correctoras del titular de la actividad, o sobre la ineficacia de las mismas, deben destacarse las

dificultades añadidas por la sustitución de autorizaciones y licencias por declaraciones responsables o comunicaciones previas.

Un número importante de quejas se tramitan por actividades molestas, especialmente por actividades ruidosas (que se tratan en el epígrafe sobre contaminación acústica). Se trata de expedientes cuya tramitación ante la Administración no es ágil ya que, en el caso de municipios pequeños, suelen solicitar asistencia técnica de la Diputación Provincial y la emisión de informes a la comunidad autónoma correspondiente, por lo que las instalaciones continúan funcionando y las personas afectadas siguen sufriendo molestias mientras las administraciones responden (15006776, 15013696, 15005633).

En el caso de las instalaciones ganaderas (grandes o pequeñas), la principal denuncia es por malos olores y por la proliferación de plagas. Son quejas que no se solucionan hasta que se realizan varias inspecciones técnicas y se decide imponer medidas correctoras a la instalación, como limitar el número de animales, mejorar la gestión de los residuos generados (por purines o lixiviados) o exigir la elaboración de un estudio olfatométrico. A veces eso no es suficiente, por lo que resulta precisa la adopción de medidas cautelares o provisionales urgentes, para que esa actividad no ocasione molestias a los vecinos (por todas, 15011358).

En las quejas de explotaciones ganaderas también se dan los casos en que algunas funcionan pese a no disponer de licencia. En ocasiones la Administración no se pregunta si la prosecución de la actividad es ilegal. El ayuntamiento tiene que tener en consideración los intereses de ambas partes: el titular de la actividad, quien necesita licencia para desarrollarla legítimamente, y los afectados por las molestias (12005894, 14017599).

Como consideraciones generales sobre esas quejas, se debe mencionar el exceso de formalidades que no redundan en procedimientos eficaces. El control es siempre exigible a la Administración, siempre que haya indicios fundados de que se está ante una actividad que genera peligro, insalubridad o que directamente es dañosa, incluso de que es simplemente molesta, le sea o no exigible la licencia de actividad. Si hay razones para pensar que una actividad resulta molesta, la Administración debe inspeccionar de oficio, y no cargar al afectado con la realización de informes técnicos a nivel particular. El titular de una actividad o instalación es el primer obligado en cuidar del ambiente adecuado y, por tanto, el primer responsable en determinar los efectos de su actividad o instalación para actuar frente a ellos. Y, por último, la acción municipal sobre actividades clasificadas solo puede ser efectiva si es inmediata. Esa inmediatez requiere necesariamente de personal, por lo que parece que la Administración debe abordar este problema para poder atender adecuadamente estas situaciones en un plazo prudencial.

15.3 RECURSOS NATURALES

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales

Licencias otorgadas al amparo de la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles en la Comunidad de Madrid

La Ley de 29 de marzo de 2016 de la Comunidad de Madrid deroga la Ley 5/2012 de viviendas rurales sostenibles (LVRS). La ley ahora derogada (sobre la que esta institución dirigió a la consejería Advertencias y Recomendaciones que en su mayor parte no fueron atendidas) reconocía el derecho de los propietarios a edificar una vivienda unifamiliar aislada en cualquier tipo de suelo rústico que tuviera unas dimensiones mínimas —6 hectáreas—, previa obtención de una licencia municipal. Esta habilitación para construir alcanzaba incluso al suelo rústico con protección sectorial, siempre y cuando el régimen jurídico sectorial no prohibiera específicamente el uso residencial. En la práctica, la ley creaba un uso residencial del suelo rústico, un uso no previsto con carácter general por las normas urbanísticas y de protección de espacios naturales. Además la ley anterior establecía un régimen de silencio positivo, de manera que, solicitada una licencia de construcción, la falta de resolución por parte del ayuntamiento en el plazo de tres meses determinaba la estimación de la solicitud.

Se ha sugerido a la consejería que recabe la información precisa de los ayuntamientos que estuvieran tramitando licencias al amparo de la anterior ley, con el fin de comprobar que se han paralizado y resuelto los procedimientos en sentido desestimatorio, conforme a lo dispuesto en la nueva ley. La Sugerencia ha sido aceptada parcialmente (16005001). Además, se han iniciado otras siete nuevas actuaciones con los ayuntamientos que han otorgado licencias (Belmonte de Tajo, Cenicientos, Cercedilla, Guadalix de la Sierra, Guadarrama, Valdemorillo y Valdelaguna), con el fin de conocer el estado de ejecución de las licencias concedidas y la ubicación de los terrenos sobre los que recae la licencia en espacios naturales protegidos o montes (por todas 16012523, 16012524).

Modificaciones introducidas en la Ley de espacios de relevancia ambiental de Baleares

Esta actuación se inicia con el fin de conocer la justificación técnica de las modificaciones, en lo sustancial, permitir el acceso público a las zonas de reserva integral de los espacios naturales, lo cual afectará especialmente a la zona costera de la Sierra de la Tramontana (Palma de Mallorca) (16015703).

Afección por obras al Estero de Domingo Rubio, Huelva

El objeto de la actuación es conocer las medidas que van a adoptar las administraciones autonómica y local para que cese la afección a una zona de especial conservación, de relevancia para la expansión del lince y para la conectividad ecológica. Ha sido preciso requerir la contestación a la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía** (160067401).

Parque Regional del Sureste de Madrid y las afecciones por actividades extractivas

La información remitida hasta el momento, tras la aceptación de la Sugerencia formulada, es solo parcial pues se refiere a la elaboración del informe conjunto por las **Consejerías de Economía, Empleo y Hacienda y la de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio,** que se encuentra en una fase muy inicial. Sigue sin aprobarse el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio, del que carece desde 2012 (08019308).

Espacios Naturales Protegidos

El 5 de octubre de 2016 se publicó, en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, la Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de eliminar de la definición de zonas húmedas la necesidad de que estuvieran debidamente catalogadas. Esta institución promovió una actuación en ese sentido con **la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural,** por entender que con la anterior redacción se hacía depender el deber de la Administración de proteger estas zonas y la clasificación del suelo, del acto de la catalogación, y no de que el humedal reuniera las características físicas que lo definen (14002972).

Falta de indemnización por la limitación de usos establecida en la normativa reguladora de un espacio natural protegido

Se ha señalado a los interesados de distintas quejas, que el establecimiento de limitaciones a la propiedad de terrenos incluidos en un espacio protegido no genera por sí solo derecho a ser indemnizado, salvo en los casos establecidos específicamente en las leyes. Las limitaciones que se establezcan por la ley y que resulten incompatibles con usos conformes al ordenamiento jurídico serán indemnizadas de acuerdo con la legislación que regula la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por tanto, solo serán indemnizables las limitaciones a la propiedad que supongan una lesión efectiva,

singular y evaluable económicamente para sus titulares, por afectar a actividades en ejercicio respecto a los usos permitidos en suelo no urbanizable, y se deriven de la declaración del espacio natural o de sus instrumentos de planificación.

Incluso en los casos en los que se produzca un cambio de clasificación del suelo, por ejemplo de urbanizable a rústico, la delimitación del derecho de propiedad concretado por los planes urbanísticos y territoriales, por remisión de la ley, no constituye una lesión indemnizable, dado que las facultades propias del dominio serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento. La Administración puede modificar la clasificación del suelo, y por tanto también su calificación para establecer una mayor protección en atención a sus valores ecológicos, sin que ello genere automáticamente un derecho a ser indemnizado (por todas, 16013354).

Montes y Vías Pecuarias

La Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, prevé que toda disminución de suelo forestal por actuaciones urbanísticas y sectoriales deberá ser compensada a cargo de su promotor mediante la reforestación de una superficie no inferior al doble de la ocupada. La compensación se prevé con independencia de que el promotor actúe legal o ilegalmente, por tanto está desvinculada del procedimiento sancionador y sin sometimiento a plazo específico de prescripción. En el caso de la construcción de un chalet unifamiliar en un monte preservado en Navalafuente (Madrid) se ha sugerido a la consejería que adopte las medidas precisas para lograr la compensación de la superficie forestal disminuida por la construcción de una vivienda y una piscina en un monte preservado, y se ha recordado al ayuntamiento su deber de adoptar las medidas necesarias para impedir la consolidación de las infracciones urbanísticas por el transcurso del tiempo (13024885).

Una actuación de oficio destacable en esta materia es la referida a la efectividad de la restauración forestal de unos terrenos como medida compensatoria por la ampliación del Aeropuerto de Madrid-Barajas. **AENA** ha informado que la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de ampliación de Barajas ha sido modificada por no haberse acometido todas las actuaciones inicialmente previstas, basándose en un informe ambiental solicitado a una consultora. Considera que no es preciso adoptar nuevas medidas compensatorias. Se ha señalado que el hecho de que no deban adoptarse todas las medidas inicialmente previstas no quiere decir que las medidas ya adoptadas no deban cumplir la finalidad de compensar el daño efectivamente causado. Si la medida de reforestación fracasa, fracasa la compensación y no se cumple la finalidad perseguida por la ley. Ha sido necesario solicitar ampliación de información a AENA e iniciar actuaciones con la **Consejería de Medio Ambiente, Administración**

Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, pues parece que no existe un pronunciamiento formal por parte del órgano ambiental del informe elaborado (16005705).

En materia de vías pecuarias, la consejería no ha aceptado la sugerencia relativa a la vía pecuaria en Bustarviejo (Madrid) para que revisara de oficio la resolución de prórroga de la autorización de ocupación temporal otorgada al ayuntamiento y restableciera la integridad del tramo. A efectos de autorizar instalaciones existentes en una vía pecuaria, debe entenderse que unas instalaciones pertenecen a la vía pecuaria si se trata de instalaciones vinculadas al uso ganadero. Pero una instalación no pertenece a la vía pecuaria por el mero hecho de que se ubique en ella, como sostiene la consejería. A ello cabe añadir que la actividad de bar-restaurante que justificaba la ocupación no se ha acometido, de manera que no sirve a la finalidad que justificó la autorización (16012528).

15.3.2 Fauna y flora

En relación con las repercusiones del uso de medicamentos veterinarios con diclofenaco en su composición en la población de buitres, la finalidad de la actuación ha sido comprobar el grado de cumplimiento de la normativa y las recomendaciones elaboradas conjuntamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, en 2014. El ministerio ha informado que en el procedimiento de autorización tramitado por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMS) de los medicamentos que contienen diclofenaco no se solicitó informe de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, cuando es una cuestión que incide en sus competencias en materia de conservación de la biodiversidad y por tanto es necesaria para resolver.

Según el principio de cautela o de precaución, cuando resulte indispensable una acción urgente para proteger la salud humana o el medio ambiente, los Estados miembros, por iniciativa propia o a petición de la Comisión Europea, podrán suspender en su territorio el empleo de un medicamento de uso veterinario que haya sido autorizado. Los medicamentos veterinarios son una herramienta importante para garantizar la sanidad animal y la salud pública. Sin embargo, no puede considerarse que dicho aumento sea una finalidad que deba prevalecer sobre la protección de la salud pública y el medio ambiente cuando no exista una base científica sólida que justifique la adopción de una medida que limite dicha disponibilidad, como afirma la AEMS. El principio de prevención opera justamente en el sentido contrario y hace prevalecer la protección de la salud pública y el medio ambiente sobre cualquier otra consideración,

incluido el aumento de la disponibilidad de los medicamentos veterinarios en casos en que exista incertidumbre sobre los riesgos, como es el caso.

Esta institución ha tenido conocimiento de un estudio científico sobre esta cuestión, cuya principal conclusión es que los medicamentos veterinarios que contienen diclofenaco pueden causar la muerte de entre 715 y 6.389 buitres cada año, lo que representa un índice de declive de su población de entre el 0,9 y el 7,7 % anual. El estudio también señala que una disponibilidad muy baja de cadáveres animales con dosis letales de diclofenaco es suficiente para causar un rápido descenso de la población y alerta sobre los riesgos derivados del uso veterinario irregular del diclofenaco. El estudio considera una medida apropiada en España y acorde con el principio de precaución la prohibición del uso del diclofenaco, dada la existencia de otros medicamentos equivalentes pero sin efectos letales sobre las aves necrófagas.

Por ello, se ha formulado al **Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente y a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMS)** dos resoluciones para que revisen el estudio citado y, a la vista de sus conclusiones y del principio de precaución, valoren la retirada de los medicamentos que contengan diclofenaco para uso veterinario. Se ha sugerido al ministerio que, en caso de que no se opte por retirar dichos medicamentos, se complete a la mayor brevedad el proyecto promovido por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (DGCEAMN) para evaluar los niveles de diclofenaco en cadáveres de ganado aportados a puntos de alimentación de aves necrófagas y se agilice la aplicación de medidas normativas y de las recomendaciones aprobadas en 2014. En particular respecto a la implantación de los mecanismos de supervisión y control necesarios para reducir los riesgos de contaminación de la cadena alimentaria de las aves necrófagas (14004507).

Se han recibido tres quejas por práctica de tiro al pichón en Madrid, Murcia y Valencia. En esta última está actuando el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, a quien se ha solicitado que mantenga informada a esta institución (16012879).

De la legislación de caza se desprende que el tiro al pichón es una práctica que debe autorizarse específicamente por la Administración competente en materia de caza, pues se considera acción de cazar cualquier conducta que, mediante el uso de armas, animales, artes u otros medios, tienda a buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por tercero. En caso de que la Administración decida autorizar esta práctica, debería incluir esta modalidad en las órdenes de veda, y así se ha sugerido a la **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia.** La Administración debería tener en cuenta que las aves se lanzan al vuelo por una máquina o tubo disparador, lo

cual supone someterlas a unas condiciones agravadas respecto a las aves que se encuentran en estado salvaje en la naturaleza y que existen prácticas de tiro similares, como es el tiro de hélice, en el que no se emplean seres vivos, lo que resulta una solución alternativa más acorde con las condiciones que la legislación impone para el buen trato a los animales (16008052).

Continúan las actuaciones sobre la población de truchas autóctonas en la Comunidad de Madrid y sobre la pesca furtiva de la angula en el río Guadalquivir, especialmente por el abandono de los artefactos que se utilizan para su captura. En el primero de los casos, las asociaciones ecologistas siguen manifestando las dificultades de acceso a determinada información sobre los temas de pesca en este territorio, por lo que nuevamente esta institución ha sugerido que se facilite dicha información ambiental sin más demora y que se continúe informando sobre los planes previstos para el control y erradicación de la trucha arco-iris (alóctona) en esta comunidad (por todas, 16008126). En cuanto a los artefactos flotantes abandonados en el río Guadalquivir, continúa en trámite la actuación ante la **Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, Capitanía Marítima y la Delegación del Gobierno en Andalucía.** Esta última ha informado de la celebración de una reunión entre todas las administraciones pero hasta la fecha se desconoce el resultado de la misma (11017092).

También cabe destacar que tras la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, que modificaba el Catálogo español de especies exóticas invasoras, se ha iniciado una actuación de oficio ante diferentes administraciones públicas sobre las actuaciones y medidas a realizar para dar cumplimiento el fallo judicial y, en concreto, con el **Ministerio de Medio Ambiente, y las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Cataluña, Madrid y Murcia.** Hasta la fecha, no se han recibido todas las contestaciones oficiales, por lo que se encuentra en estudio la documentación existente. Algunas comunidades autónomas han promulgado leyes en este sentido durante el último trimestre de este año (16005108, 16005690, 16005691, 16005693, 16005694, 16005697, 16005698 y 16005699).

Se siguen actuaciones ante la **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia** por el retraso en la aprobación de Planes de recuperación, conservación y manejo de la fauna silvestre. Se ha demorado más de quince años la aprobación de dichos planes. Se han formulado varias sugerencias a esa Administración, en el sentido de que es necesaria la aprobación de los planes y la puesta en marcha del programa de vigilancia y seguimiento de las especies amenazadas. En la reciente contestación recibida de la consejería, se informa que han sido aprobados cuatro planes de recuperación para especies amenazadas en la Región de Murcia (el águila perdicera, la nutria, el fartet y la malvasía cabeciblanca). Esta institución ha vuelto a indicar a la Administración autonómica que es precisa una información concreta sobre

las fechas de aprobación del resto de los planes y las actuaciones que con carácter preventivo se estén realizando para mejorar el hábitat de estas especies (13026601).

Cabe reseñar una actuación de oficio en materia de protección de árboles singulares, iniciada con la **Consejería de Medio Ambiente de Extremadura,** sobre las medidas de protección adoptadas, con el fin de evitar incidentes como el acaecido respecto al Roble Grande de La Solana. La Administración está actuando para recuperarlo y prosigue una investigación en curso mantenida por la propia consejería para identificar al presunto culpable del envenenamiento (16006164).

15.3.3 Minas

En relación con el megaproyecto minero de explotación de tierras raras en el Campo de Montiel (Ciudad Real), se ha sugerido a la **Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** que suspenda la tramitación ambiental de los proyectos de explotación minera mientras no se resuelva el problema de falta de agua para acometerlos, en consonancia con lo informado por la Confederación Hidrográfica del Guadiana acerca de la incompatibilidad de los proyectos con el Plan Hidrológico de la Demarcación. También se ha puesto de manifiesto que el Plan Estratégico de recursos mineros no energéticos de Castilla-La Mancha, se aprobó en 2014, y no contiene referencia a la explotación de las denominadas tierras raras. Las solicitudes fueron presentadas en 2013, por lo que esta actividad extractiva debería haberse incluido en el plan y sometido a evaluación estratégica junto con el resto de actividades mineras.

Esta evaluación resultaba esencial para lograr una justa salvaguarda, no solo de los derechos mineros, sino también de los intereses generales que concurren, en este caso, los de protección ambiental y de ordenación urbanística y territorial. Especialmente, si el agua debe ser detraída de otros usos destinados a otras actividades económicas, con la consiguiente incidencia en el modelo de desarrollo de la Comarca del Campo de Montiel (agricultura, turismo, etcétera). Debe destacarse, además, que el área en el que se pretenden desarrollar los proyectos ocupa parcialmente la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Áreas Esteparias del Campo de Montiel y se ubica en una zona de dispersión para el águila imperial ibérica, por lo que sería necesario efectuar un estudio específico, en el marco de los procedimientos de evaluación ambiental en curso (16005376).

Este año se han continuado también las actuaciones con la consejería y la **Confederación Hidrográfica del Júcar** en relación con el control ambiental de las actividades de extracción de áridos en Valencia. La cuestión principal es determinar si la realización de actividades extractivas de áridos en dominio público hidráulico requiere, además de la autorización de la Confederación Hidrográfica, la autorización de la

Administración autonómica prevista en la legislación de minas. Y en conexión con ello, determinar la evaluación ambiental que procede. La evaluación ambiental debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana, que somete a licencia ambiental las actividades extractivas de áridos. Por lo que continúan las actuaciones (15009194).

15.3.4 Mar, costas y puertos

La actuación seguida en relación con la prórroga de la concesión de un merendero en el Paseo Marítimo de la Malvarrosa, en Valencia, ha culminado con una Sugerencia. Primero a la **Demarcación de Costas** y después a la **Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.** Se trata de que se revise de oficio la resolución de prórroga de la concesión objeto de queja, por no haberse tramitado un procedimiento conforme a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva conforme a lo establecido en la Ley de Costas.

Con posterioridad a la primera Sugerencia, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2016, relativa a los servicios en el mercado interior. El tribunal interpreta, en el mismo sentido que esta institución, que la prórroga automática de las autorizaciones vigentes en relación con el dominio público marítimo destinadas al ejercicio de actividades turístico recreativas se opone a la directiva relativa a los servicios en el mercado interior, al no existir procedimiento alguno de selección entre los candidatos potenciales (14005037).

Se han seguido también actuaciones con el **Servicio Provincial de Costas de Castellón** por las actuaciones acometidas en las dunas de Xilxes. Si bien la realización de las obras puede estar justificada, no puede afirmarse lo mismo respecto a la tramitación de emergencia que se siguió para su aprobación y ejecución. La apreciación de la emergencia está limitada por la concurrencia de los supuestos previstos en la legislación de contratos. Puesto que la emergencia supone una excepción a los principios de concurrencia, igualdad de acceso a la licitación y no discriminación, debe limitarse a las actuaciones estrictamente indispensables para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. Esta previsión no altera la información que en estos casos deba suministrarse a los interesados en el proyecto, por estar afectados por su ejecución. En cuanto a las medidas administrativas que afectan a una zona costera, tienen carácter de información ambiental y deben suministrarse a quien lo solicite sin necesidad de acreditar un interés específico (16011586).

La regeneración de la bahía de Portman, en Murcia, y la recuperación de la línea de costa existente, antes de su colmatación por vertido de estériles mineros, es la utilidad pública que motivó el procedimiento expropiatorio y la finalidad que debe

perseguir la **Administración de Costas.** La colmatación de la bahía supone un importante daño ambiental generado por la explotación minera intensiva sin adoptar en su momento las medidas adecuadas de protección. La zona colmatada por el depósito de materiales, con presencia de un alto contenido de metales pesados, no puede ser tomada como referencia para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, pues la zona de dominio público se determina por la comprobación de la existencia de las características físicas de los bienes descritos en la Ley de Costas, y no en otros supuestos. Debe dejarse constancia de la demora del procedimiento para la ratificación del deslinde, en trámite desde 2005, y del plan de regeneración de la bahía (14009709).

15.3.5 Aguas continentales

Aprovechamientos de recursos hidráulicos

El Organismo de cuenca debe evaluar, al otorgar una concesión de aguas, su afección a los aprovechamientos existentes. El hecho de que un uso privativo de aguas se adquiera por disposición legal no exime a las confederaciones hidrográficas de verificar que el aprovechamiento es compatible con el buen estado de la masa subterránea y de adoptar las medidas necesarias para supervisar el adecuado uso de dichos recursos. En el caso seguido con la **Confederación Hidrográfica del Tajo** por la fuente de Pozancos (Guadalajara), que dejó de manar tras la regularización de unos aprovechamientos para el riego de un jardín y piscina, la confederación no realizó ninguna valoración sobre la sostenibilidad del aprovechamiento, ni ha ejercido adecuadamente sus potestades de inspección y sanción. Por ello, se ha recomendado a la confederación que motive en la resolución de inscripción de los aprovechamientos que se adquieren por disposición legal, los criterios de sostenibilidad aplicados para el cálculo de los caudales y la racionalidad de la explotación de los recursos hídricos subterráneos. También se ha sugerido que inspeccione la instalación de contadores volumétricos por parte del titular de los aprovechamientos y que compruebe el cumplimiento de las demás condiciones de la resolución de inscripción. En caso de que se verifique el incumplimiento de las obligaciones establecidas, declare la caducidad del aprovechamiento (12026893).

Por caudal ecológico se entiende el caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera. Se considera una restricción que se impone a los sistemas de explotación, y en toda concesión deberán fijarse los caudales mínimos que deben respetarse para usos comunes o por motivos sanitarios o ecológicos, si fueran precisos. Estas cuestiones han debido señalarse en relación con las afecciones al río Benéjar, en Granada, y al río Mula, en Murcia (15001274, 16011950).

Durante este año se han tramitado quejas por vertidos irregulares al alcantarillado en Almendralejo (Badajoz) y por falta de depuración de las aguas residuales en Torija (Guadalajara). En ambos casos se está a la espera de recibir nuevos informes de la Administración tras indicarse que la solución a estos problemas siempre debe ser urgente, entre otras cosas porque los derechos y la salud de los vecinos de la zona pueden verse afectados a diario por la falta de depuración, así como la calidad del agua y la protección del ecosistema acuático (14011059, 15015706).

Se sigue tramitando la queja sobre las dilaciones en la ejecución de los sistemas de depuración en la Costa del Sol, con el fin de conseguir el objetivo de vertido cero en esta zona. Dicha actuación se realiza conjuntamente con el Defensor del Pueblo Andaluz, ya que está prevista la construcción de nuevas depuradoras en el litoral de Málaga financiadas por la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado.

Prosigue la actuación, por parte de esta institución, ante el **Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente,** a quien se ha solicitado que envíe información concreta sobre los datos del cuestionario que ha sido enviado a la Comisión Europea, sobre la depuración en España, los procedimientos de infracción en curso por incumplimiento de la directiva de aguas residuales urbanas que afecten a la provincia de Málaga, las dificultades que impiden la suscripción del Protocolo de actuación para ejecutar las infraestructuras junto con la Junta de Andalucía y las vías de solución que se proponen para su consecución (14007800).

Ocupaciones y usos del dominio público hidráulico

Un caso reseñable se ha planteado en relación con una declaración responsable para ejercer la navegación, que fue inadmitida a trámite por la **Confederación Hidrográfica del Tajo,** hasta en dos ocasiones, por defectos de forma. La consecuencia de la inadmisión fue que se demoró el inicio de la actividad durante varios meses, sin que la confederación motivara la incompatibilidad de la actividad con la protección del dominio público hidráulico. La declaración responsable no es una solicitud, es una manifestación de que un ciudadano va a realizar una actividad conforme al ordenamiento jurídico, lo cual puede ser comprobado por la Administración a posteriori. En caso de que en el estudio de la declaración se compruebe su incompatibilidad con los usos previstos para las aguas, la Administración puede denegar el ejercicio de la actividad o someterla a limitaciones o condiciones. Se ha recomendado a la confederación que, en el caso de recibir declaraciones responsables para el ejercicio de la navegación que adolezcan de defectos que no supongan incompatibilidad con la protección del dominio público hidráulico, requiera la subsanación de los defectos formales advertidos y compute el

plazo para el inicio de la actividad desde la fecha de presentación de la declaración (16008589).

Limpieza de cauces

Se ha vuelto a recordar que tanto la Administración local como la autonómica tienen competencias en materia de limpieza de cauces. También que la limpieza de cauces es una obligación característica de los propietarios de terrenos situados en las márgenes del dominio público hidráulico, quienes pueden solicitar al organismo de cuenca autorización para ello (16013639, 16012131, 16009482).

Comunidades de regantes

Se han planteado quejas relacionadas con las infraestructuras para riego y daños derivados de estas por su defectuoso mantenimiento. También problemas de constitución y funcionamiento de las comunidades de regantes. Un supuesto singular se refiere a una agrupación de propietarios que toma agua del Canal de Castilla. Tanto el agua como el canal en sí son bienes de dominio público hidráulico por lo que el título habilitante para el aprovechamiento privativo es la concesión (no una autorización a precario) y si el agua se destina al riego, debe constituirse una comunidad de regantes, conforme a la legislación. Esta actuación se sigue con la **Confederación Hidrográfica del Duero** (15008924).

Ejercicio de la potestad sancionadora por las comunidades de regantes

Corresponde al Jurado de Riegos, y no a la Junta de Gobierno, el ejercicio de la potestad para sancionar las infracciones de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes. Cuando la Junta de Gobierno reciba una denuncia de un partícipe, no debe adoptar unilateralmente la decisión de no iniciar el procedimiento sancionador, ni dejar de informar al denunciante de la posibilidad de dirigirse al Jurado; y ello sin perjuicio de que el denunciante pueda carecer de razón respecto a la existencia de infracción y a la sanción que corresponda, pues estas cuestiones deben decidirse por el Jurado. Se ha recomendado a la Comunidad de Regantes n° II de los Riegos de Bárdenas, que cuando la Junta de Gobierno reciba una denuncia la remita al Jurado de Riegos o informe al partícipe denunciante de la posibilidad de hacerlo por sí mismo (15006508).

15.4 CONTAMINACIÓN

15.4.1 Prevención y gestión de residuos

Debe reseñarse la actuación iniciada de oficio tras el incendio en el depósito de neumáticos de Seseña (Toledo), a la que se acumularon varias quejas de los ciudadanos. La actuación tenía por objeto averiguar las medidas adoptadas para proteger la seguridad y salud pública y el medio ambiente tras el incendio, los niveles de contaminación existentes y la calidad del aire, así como las actuaciones que se iban a acometer para la gestión de los neumáticos sobrantes. La tramitación de esta queja se ha suspendido por intervención judicial. Sin embargo, se han iniciado actuaciones con todas las comunidades autónomas en relación con la existencia de vertederos irregulares de neumáticos fuera de uso. Actualmente se está recopilando la información (16005776).

También hay que mencionar la actuación iniciada al haberse detectado la presencia de amianto en unos solares próximos a un barrio residencial en la ciudad de Toledo. Se han dirigido varias sugerencias a las administraciones competentes **(Ayuntamiento de Toledo, Confederación Hidrográfica del Tajo y Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha),** para que actúen coordinadamente para abordar las afecciones en el agua, el aire y el suelo. Se ha solicitado información adicional sobre la marcha de los trabajos para la retirada del amianto y sus resultados, así como datos obtenidos tras los últimos análisis realizados en los lugares afectados y los planes previstos para que existan controles o inspecciones periódicas y un programa de vigilancia de la calidad del aire para una mayor tranquilidad y calidad de la vida de las personas (16005369).

Se ha sugerido a la **Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Región de Murcia** que agilice la retirada de los lixiviados existentes y adopte medidas para evitar la generación de otros nuevos en el vertedero de La Murada. Se ha indicado que solicite la colaboración y la cooperación del **Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y de la Comunidad Valenciana,** con el fin de controlar la emisión de gases, los malos olores y la contaminación por lixiviados, así como de establecer un plan de prevención de incendios. La consejería ha aceptado todas las propuestas formuladas (16014398, 14020964).

También se han recibido quejas sobre la ubicación o estado de los contenedores, ya que los vecinos próximos a estos denuncian malos olores, plagas o ruidos molestos durante su recogida. Ante estos casos, algunos ayuntamientos proceden a cambiar la ubicación del contenedor sin más, otros consideran inviable esa propuesta pero prometen intensificar las labores de limpieza en la zona o realizar inspecciones para sorprender a los presuntos infractores (15010054, 16015434, entre otras). Otras quejas versan sobre solares donde se depositan irregularmente residuos y que se utilizan para

esparcimientos de animales, pero en los que los propietarios no recogen sus excrementos, que ocasionan un problema de olores e insalubridad a los ciudadanos que residen cerca. Los ayuntamientos en estos casos reconocen los hechos denunciados y actúan de conformidad con la normativa ambiental y urbanística (16011629, 16009940, 16004513, 16011403).

Prosiguen las actuaciones con la **Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Cartagena** en relación con la contaminación de suelos con materia radiactiva y metales pesados en El Hondón. La aprobación del proyecto de descontaminación es una cuestión prioritaria, pues la fábrica de fertilizantes químicos, de donde parece provenir la contaminación, cesó su actividad en 2001 y la Administración aún no ha adoptado medidas para resolver el problema. Está pendiente de emisión el informe del Consejo de Seguridad Nuclear. Se ha solicitado información a las administraciones sobre las medidas de seguridad adoptadas por los propietarios de los terrenos para evitar riesgos a las personas o al medio ambiente (14012129).

15.4.2 Contaminación atmosférica

Se han iniciado quejas de oficio con quince ayuntamientos, para que informen sobre las medidas contra la contaminación atmosférica, especialmente la causada por el tráfico rodado. En concreto, sobre los Planes de Acción. Se está a la espera de las respuestas de las administraciones para formular conclusiones (16016474 y siguientes). También, existe una actuación abierta ante la **Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias,** por las emisiones contaminantes de las industrias sitas en el municipio de Trubia, con el fin de conocer el control que se está realizando de la contaminación del aire en esta localidad (16000212).

También hay que mencionar la queja formulada relativa a la contaminación atmosférica producida por los motores de los automóviles de una fábrica alemana. Se iniciaron actuaciones con los **Ministerios de Medio Ambiente, Agricultura y Alimentación, Industria, Energía y Turismo y Sanidad y Asuntos Sociales,** ante la falta de información a una asociación ecologista sobre las medidas adoptadas. Tras comprobar que se había respondido a la asociación, la queja se cerró (15017793).

15.4.3 Contaminación acústica

Existe una mayor sensibilización hacia los problemas generados por la contaminación acústica en la sociedad, ya que los ciudadanos primero denuncian ante la Administración y luego acuden a esta institución para poner de manifiesto la inactividad de los distintos órganos competentes.

Las XXXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España, celebradas en Pamplona (Navarra) los días 22 y 23 de septiembre de 2016, se dedicaron a esta cuestión bajo el título «La invasión del domicilio por ruidos: la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la integridad física y psíquica». En las conclusiones se consensuó un texto único, elaborado por todos los comisionados autonómicos, en el que se formularon una serie de propuestas y recomendaciones para trasladar a todas las administraciones públicas, con el fin de mejorar la calidad de la vida de las personas y dar una respuesta adecuada a los problemas detectados por la intromisión del ruido en las viviendas particulares. Estas propuestas son las siguientes:

1º. La garantía del derecho a un medio ambiente adecuado en los espacios rural y urbano y, de manera singular, en las viviendas, exige impulsar la función pública del control ambiental de la contaminación acústica, cualquiera que sea el foco emisor que la origine, cuando se superan los límites establecidos por las normas.

   El ejercicio de esta función pública, como expresión de una buena Administración al servicio de la ciudadanía, debe tener como objetivo irrenunciable garantizar el derecho a un domicilio libre de ruido que permita a sus residentes disfrutar del derecho al descanso.

2º. Con esta finalidad, las administraciones públicas deben ejercer, de forma eficaz y eficiente, las potestades que tienen asignadas en el ámbito de la ordenación del territorio, la planificación urbanística y el control y la disciplina ambiental con el objeto de prevenir, evitar, y en su caso, suprimir la contaminación acústica que impide o limita el ejercicio de los derechos constitucionales.

3º. El ejercicio de la función pública relacionada con el control de la contaminación acústica hace necesario, además, que se elaboren planes de inspección dirigidos a verificar de oficio que los establecimientos e instalaciones que generan contaminación acústica dispongan de las correspondientes autorizaciones administrativas para su funcionamiento y que se respete el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas.

   En estos planes se deberán incluir, además de los establecimientos que realizan actividades que generen mayor riesgo para la población y los que de manera reincidente vulneran las normas, las actividades sujetas a comunicación previa y declaración responsable a fin de velar porque la ausencia de un control previo, que permite eliminar obstáculos para la creación de empresas, no traiga consigo una ausencia de control a posteriori del sometimiento de estas actividades a las normas que la regulan.

4º. Las administraciones autonómicas, provinciales y locales deben promover un marco de coordinación y colaboración que garantice el que todos los municipios puedan ejercer de una manera efectiva las potestades administrativas que tienen asignadas, garantizando la igualdad en la tutela y disfrute de los derechos constitucionales con independencia del lugar en el que resida la ciudadanía.

5º. Asimismo, y con la finalidad de que los municipios puedan ejercer las competencias que tienen asignadas en este ámbito, ya sea por medios propios o por vía de colaboración con otras administraciones públicas, deberán dotarse de los medios técnicos y personales necesarios que permitan crear en todo el territorio, urbano o rural, un servicio público de inspección y control de ruido.

   Se debe reconocer e impulsar el papel de la policía ambiental (en cualquiera de sus niveles: local, provincial o autonómico) como una institución clave en la detección rápida de este problema, en cuanto a las posibilidades de inspección «in situ», en el foco de emisión de los ruidos, y una correcta medición de los niveles de ruido en los domicilios.

6º. Las administraciones competentes deben promover un cambio en las prácticas sociales que originan contaminación acústica e impulsar la concienciación sobre sus consecuencias para la ciudadanía, mediante la educación escolar y campañas informativas dirigidas a sensibilizar a la población.

   El ruido debe dejar de ser considerado como una simple molestia inherente a nuestra manera de ser y cultura para comenzar a ser tratado como un problema de entidad que afecta seriamente a nuestra calidad de vida.

7º. Las administraciones públicas no solo deben dar respuesta e impulso a las denuncias por exceso de ruido en los domicilios que planteen las personas afectadas, sino que deben, también, hacer un seguimiento de las medidas que se adoptan, facilitando un medio para que la ciudadanía, de manera transparente, pueda ser informada de la adopción de tales medidas o, en su caso, pueda denunciar la inactividad de las autoridades y funcionarios ante sus reclamaciones.

8º. Sería aconsejable que las administraciones públicas promuevan mesas o foros de participación ciudadana para la gestión de conflictos sociales derivados del exceso de locales de ocio nocturno o por el funcionamiento de actividades que generen molestias de convivencia graves y continuadas.

9º. Aunque lo deseable en un estado de derecho es que la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado, ante sus posibles vulneraciones, se ejerza por los órganos que tienen encomendada la potestad para ejercer esa función pública, las defensorías valoran de manera positiva las actuaciones de jueces y tribunales a la hora de garantizar los derechos constitucionales vulnerados por la contaminación acústica, cuando estos no son debidamente protegidos por las autoridades y funcionarios responsables en sede administrativa.

10º. Los defensores remarcan su compromiso con la protección de los derechos constitucionales de la ciudadanía cuando estos sean vulnerados por causa de la contaminación acústica.

Con esa finalidad, se comprometieron a realizar, dentro del ámbito de sus competencias, la protección de manera eficaz del derecho de la ciudadanía a residir en un domicilio libre de ruido.

Asimismo y con esa finalidad, los comisionados autonómicos coincidieron en la necesidad de promover actuaciones de información, coordinación y divulgación de buenas prácticas en los ayuntamientos, con objeto de fomentar la adopción de medidas de distinta naturaleza para prevenir o gestionar los conflictos ambientales.

Los locales de hostelería (bares, restaurante, discotecas, bares con ambientación musical) y sus terrazas

Son las quejas más frecuentes y también las que se caracterizan por una lenta actuación de la Administración frente al ruido denunciado. Las administraciones inician muchos procedimientos contra los locales infractores pero, si no cesa la contaminación acústica, el problema no se soluciona y la resolución no es efectiva. Ante lo anterior, parece necesario que la Administración agilice la tramitación de estos casos y adopte medidas urgentes provisionales, con una mejor coordinación entre los departamentos que ostentan competencias en materia ambiental y urbanística.

El Defensor del Pueblo ha instado a los ayuntamientos a que ejerzan de manera efectiva sus competencias, básicamente mediante dos tipos de actuaciones:

- el control del cumplimiento de las licencias otorgadas para el ejercicio de la actividad, en sus distintas modalidades (no solo en lo relativo a la contaminación acústica, sino en temas relacionados con las molestias como el aforo, o el cumplimiento de los horarios de apertura y cierre);

- el control estricto en lo relativo a la contaminación acústica: comprobar que el ejercicio de la actividad, aunque este amparado por una licencia, no causa molestias a los vecinos.

Se ha sugerido a los ayuntamientos que inspeccionen el local para comprobar la veracidad de los hechos denunciados, realicen mediciones del nivel de ruido e impongan las medidas correctoras oportunas. Respecto a la contaminación acústica, se ha sugerido que las mediciones se realicen en los locales denunciados y en el interior de las viviendas, en el momento en el que el ejercicio de la actividad sea más ruidoso (por todas, 15006615).

Los locales de reunión para jóvenes

No solo se utilizan durante las fiestas patronales por las peñas sino, en algunos casos, durante todo del año pese a que no disponen de insonorización o aislamiento acústico suficiente y no reúnen en ocasiones las condiciones básicas de habitabilidad, por lo que se sugiere a los ayuntamientos que hagan cumplir los requisitos de seguridad, salubridad, habitabilidad y convivencia ciudadana (14019762, 16001388, 16014609).

Las fiestas patronales celebradas por los ayuntamientos

No prevén, en gran número de supuestos, la adopción de aquellas medidas necesarias para reducir su impacto en las viviendas más próximas al recinto ferial, las atracciones o los escenarios. Por eso, se ha sugerido reiteradamente que exista una buena planificación de los eventos a realizar durante esos días, los horarios a establecer y sus emplazamientos, con el fin de que coexista la festividad con el derecho al descanso de los vecinos (13028309, 15012244, 15004469, 15012268, 16013982, 16011401).

La utilización de espacios públicos por jóvenes para realizar «botellones», como parques o instalaciones deportivas

Es una situación que genera problemas de salud pública, gestión de residuos, orden público y contaminación acústica. Se trata de un tema complejo que requiere un especial tratamiento y control por parte de los ayuntamientos, y no únicamente la intervención de la policía local (15000100, 15016278, 16014353, 16008411).

Otro tipo de actividades generadoras de contaminación acústica

Las celebraciones de eventos deportivos (15011817, 16006192) o actividades lúdicas (15018812, 16006928); las actividades comerciales (como tiendas de alimentación (por todas, 16000154) o industriales (por todas, 16000177)), la limpieza viaria o los trabajos en los cantones de limpieza próximos a domicilios (13012581, 14010933), los ladridos de perros (por todas, 16015245), o el tráfico viario en un enclave concreto dentro de algunas ciudades (15015672 y 16000177).

Otras actuaciones:

La declaración de Zona Acústicamente Saturada de la Plaza de Cañadío en Santander por la saturación de bares en la zona y los problemas de convivencia, que están generando a la población residente las aglomeraciones de personas en este lugar. Se ha solicitado al **Ayuntamiento de Santander** que intensifique los controles para impedir el consumo de alcohol en la vía pública y dispersar las multitudes de personas tanto en la citada plaza como en las calles adyacentes (15000100).

Las sugerencias formuladas en el año 2015 sobre contaminación acústica al **Ayuntamiento de Madrid,** cuyo contenido ha tenido que ser reiterado en 2016 porque, pese a su aceptación, falta una actuación coordinada entre la Agencia de Gestión de Licencias de Actividades y el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad frente a los locales que generan molestias. Se ha indicado a ese ayuntamiento que en muchos casos se tramitan expedientes a los locales infractores y se inician muchos procedimientos de medidas correctoras que no son efectivos si el titular no las adopta. La actuación administrativa en estos supuestos debe ser especialmente diligente para evitar que los afectados sigan padeciendo durante más tiempo molestias por ruido (además, de olores o humos). De hecho, algunos de los informes municipales evacuados ponen de manifiesto de manera recurrente la necesidad de realizar nuevas inspecciones a la actividad para comprobar el cumplimiento de las medidas y su efectividad, por tanto parece inferirse que se prorrogan los plazos a favor del presunto infractor mientras los vecinos afectados continúan soportando molestias en sus domicilios sin más opción. También continúa una actuación con este ayuntamiento sobre el Plan piloto del distrito centro (15004768, 15004026, 16014951, 16014890).

15.4.4 Sustancias nocivas

La actuación más relevante se refiere a los productos fitosanitarios que contienen glifosato en su composición, que se emplean como herbicidas. El Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1313 de la Comisión Europea, establece el deber de los Estados de velar por que los productos fitosanitarios que contengan glifosato no contengan el coformulante tallowamina polietoxilada, al haberse puesto de manifiesto que pueden

afectar negativamente a la salud humana. Las autoridades españolas han informado que estaban tramitando la revocación de la autorización de los productos, pero tenían previsto otorgar un período de prórroga para su venta, distribución y uso. Sin embargo, en virtud del reglamento citado, dicha prórroga no debe otorgarse cuando los motivos de la retirada sean la protección de la salud o el medio ambiente. Por ello se ha formulado una Sugerencia al **Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente** para que agilice la retirada del mercado y no otorgue una prórroga para la comercialización y uso de estos productos fitosanitarios.

Las administraciones deben adoptar medidas para limitar el uso de estos productos en zonas accesibles por el público o grupos vulnerables (mujeres embarazadas, lactantes, niños, personas de edad avanzada, etc.). Se trata de promover su sustitución por otros productos fitosanitarios de bajo riesgo para la salud humana, por mecanismos naturales de control de plagas, u otros métodos alternativos previstos en el real decreto de uso sostenible de los productos fitosanitarios. Así se ha sugerido al ministerio, puesto que indicó que no tenía previsto adoptar medidas de ámbito nacional para la restricción de dichos productos, por no existir evidencia científica.

También se ha sugerido al ministerio que informe a los ciudadanos de las medidas que se adopten y que inste a las administraciones públicas a que refuercen los mecanismos de inspección, vigilancia, control y sanción para asegurar que, cuando una Administración decida emplear productos fitosanitarios con glifosato, se reduzca al mínimo los riesgos, se cumplan todas las condiciones de uso y se detecten con prontitud sus efectos adversos para la salud o el medio ambiente.

Se ha iniciado una actuación sobre la autorización excepcional de productos fitosanitarios en la agricultura formulados a base de las sustancias activas 1,3 Dicloropropeno y Cloropicrina. Esta institución ha recordado al **Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente** que el Reglamento (CE) 1107/2009, sobre situaciones de emergencia en materia fitosanitaria, señala que la aplicación de estas sustancias se producirá cuando esta medida fuera necesaria debido a un peligro que no puede ser controlado por cualquier otro medio razonable. La Administración afirma que no se encuentra autorizado ningún otro medio de defensa fitosanitaria que permita de una manera adecuada y eficaz combatir la plaga/organismo nocivo para los cultivos que se solicita.

Esta institución considera que la Administración debería promover la utilización de otras sustancias menos contaminantes, ya que hasta la fecha y según los datos aportados, estas sustancias se autorizan casi todos los años en determinadas comunidades autónomas y para cultivos concretos. Se ha solicitado información al ministerio, relativa a los controles e inspecciones que cada comunidad autónoma realiza

para asegurarse de que durante su aplicación y, posteriormente, se cumplan las medidas establecidas para proteger el medio ambiente y la salud de las personas (16000007).

15.5 BIENESTAR ANIMAL

La protección de los animales domésticos emana fundamentalmente de leyes autonómicas y de ordenanzas locales. No existe una legislación estatal que establezca unos criterios mínimos de protección. Solo hay algunas leyes que trasponen directivas europeas, como el transporte de animales o su uso para fines científicos o de experimentación.

Gran parte de las quejas sobre bienestar animal que recibe el Defensor del Pueblo se refieren a perros y gatos. Los casos afectan a animales abandonados o errantes, al incumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias de los animales o de sus lugares de descanso, tanto en viviendas particulares, como en centros municipales. Es importante destinar recursos económicos para mantener las instalaciones municipales en un estado adecuado. En este sentido versa una queja sobre la situación de estos centros de protección animal en el Principado de Asturias. La **Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales** ha dirigido escritos a varios ayuntamientos, se ha reunido con la Federación Asturiana de Concejos y ha propuesto a la Viceconsejería de Administraciones Públicas que se incluya la cuestión en el orden del día de la próxima sesión de la Comisión Asturiana de Administración Local.

Cada vez es mas frecuente tener que sugerir a algunos ayuntamientos que se dé cumplimiento a la normativa sobre tenencia y uso de animales, ya que existen una serie de obligaciones que sus propietarios o poseedores deben cumplir para procurar su bienestar y no ocasionar molestias (por todas, 15011251).

Otras quejas se refieren a la utilización de animales en fiestas populares. Persisten prácticas que suponen en algunos casos la muerte de los animales, por lo que se indica a las administraciones que es preciso supervisar el cumplimiento de las condiciones de autorización de los festejos con animales.

Las asociaciones ecologistas se quejan de que la Administración no reconoce la condición de interesado en los procedimientos sancionadores, cuando han sido dichas asociaciones las denunciantes. Se ha sugerido a las administraciones que reconozcan la condición de interesado cualificado a las asociaciones protectoras de animales, pues se constituyen con la finalidad de proteger a estos y, por tanto, son titulares de un interés legítimo. En este último año se ha conseguido su reconocimiento en diferentes procedimientos sancionadores que se estaban tramitando ante la Comunidad de Madrid, la Junta de Andalucía y el Govern Balear (13028494, 15018908, 15006536). Pero se siguen recibiendo quejas por dificultades de acceso a la información ambiental, porque

sus denuncias no se tramitan con la celeridad esperada o no se da contestación a sus escritos (15010477, 16015325, 16013228, 16015352).

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Entre las irregularidades administrativas habituales se encuentran la demora excesiva en la tramitación, tanto en planeamiento como en gestión urbanística y en resolver recursos o contestar los escritos presentados, la carencia de previsión de los servicios urbanísticos básicos y las deficientes infraestructuras.

Un ejemplo de retrasos injustificados en materia de planeamiento es el que denunció el presidente de una comunidad de propietarios de una urbanización en una pedanía del Municipio de Castro Urdiales (Cantabria). Había presentado un Estudio de Detalle en 2013 y tres años después ni siquiera conocía el estado de su tramitación y ello a pesar de las numerosas instancias presentadas. El **Ayuntamiento de Castro Urdiales** informó que ignoraba los motivos por los que no se había tramitado dicha solicitud, pero que una vez había recibido la petición de esta institución había procedido a su aprobación inicial y a someterlo a información pública. Se dieron por finalizadas las actuaciones tras recibir un nuevo escrito del ciudadano en el que comunicaba que la Administración finalmente había desbloqueado la tramitación del Estudio de Detalle (16005157).

Otro supuesto que ocupa a esta institución desde 2015 es el retraso en la aprobación de la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) para facilitar la mejora energética y la protección acústica de los edificios. Varios propietarios de viviendas de un mismo edificio compuesto por varios portales denunciaron que el **Ayuntamiento de Madrid** había iniciado procedimientos sancionadores contra ellos por la instalación de persianas exteriores en los «miradores» de sus viviendas. Dicha instalación, al ser exterior, no está permitida por el PGOUM. Esta institución advirtió a los comparecientes que ante la ejecución de obras contrarias a la normativa, la Administración no solo tiene que incoar un expediente sancionador, sino también restaurar la legalidad urbanística infringida y, en algunos casos, ello implica la demolición de lo construido por incompatibilidad con la normas, en este caso la retirada de las persianas exteriores. Ahora bien, se solicitó al ayuntamiento que diera su parecer sobre la posibilidad de modificar el plan en este punto, sobre la base de criterios de eficiencia energética aducidos por los reclamantes.

La Administración municipal confirmó que, a la vista de las recomendaciones de eficiencia energética impulsadas en el marco normativo europeo y español, se encontraba en tramitación la modificación de las Normas Urbanísticas del PGOUM para facilitar la mejora energética y la protección acústica de los edificios, con el objeto de crear condiciones que faciliten la adopción de soluciones pasivas, que permitan mejorar la eficiencia energética de los edificios existentes y su protección acústica en las obras de rehabilitación. Por lo tanto, se trata de mejorar sus condiciones de habitabilidad, calidad y sostenibilidad. En la actualidad, las actuaciones se encuentran suspendidas a la espera de que el Ayuntamiento de Madrid confirme la aprobación definitiva del documento por la consejería competente en materia de ordenación urbanística (por todas, 15004718).

Un caso mencionado ya en informes anteriores es el retraso de la gestión urbanística de una unidad de ejecución en Leganés (Madrid). El interesado es propietario de un local comercial en una galería de alimentación que lleva cerrada y sin actividad desde hace más de treinta años. El Plan General de Ordenación Urbana prevé su demolición, incluyéndose dicho espacio, en una unidad de ejecución a desarrollar a través de un Estudio de Detalle y por el sistema de compensación. Desde 2008 viene solicitando al **Ayuntamiento de Leganés** que impulse el desarrollo del ámbito. En 2015 se sugirió a dicha Administración local que sustituyera el sistema de actuación por compensación a otro de gestión pública (expropiación) o mixta (cooperación), al haber incumplido los propietarios sus deberes en los plazos establecidos por el planeamiento para desarrollar la unidad. El ayuntamiento informó que tras estudiar la posibilidad de iniciar un expediente de expropiación, la fragmentación de la propiedad, el aumento de plazas de aparcamiento en la zona y la creación de nuevos espacios libres en el centro hicieron que no se considerara una actuación urbanística prioritaria.

Esta institución considera que, a pesar de las carencias económicas que afectan a las Corporaciones Municipales, deben agotar sus esfuerzos para atender demandas ciudadanas que como esta, tampoco fueron atendidas en los años de bonanza económica. Lo que se pretendía era que el ayuntamiento adoptara las medidas precisas para promover la completa gestión urbanística de esta unidad, incluso mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública, de forma que se garantizara la transformación del suelo, en los términos previstos por el planeamiento general en el municipio. El ayuntamiento está obligado a planificar de forma que las unidades de ejecución determinadas tengan unas condiciones de desarrollo viables y se evite la situación de paralización como la que ha sido objeto de estas actuaciones. La **Sugerencia** se tuvo por rechazada, finalizándose las actuaciones (14002519).

Cabe citar otro caso, no tanto de retraso como de paralización de la ejecución urbanística del Plan Regional de Actuación de Urbanización «La Aldehuela» en Zamora,

cuyo proyecto de actuación fue aprobado por la **Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León** en 2010. Unos meses después se aprobaron inicialmente los Proyectos de Urbanización y Reparcelación. Desde entonces no se ha producido avance alguno en dicha ejecución. Mientras tanto la empresa mercantil promotora de la queja ha de hacer frente a los gastos de un aval que entregó en 2011, en garantía de la ejecución de unas obras de urbanización que ni siquiera han comenzado.

La propia consejería ha reconocido que los plazos de ejecución han sido ampliamente superados, dado que la terminación de las obras debía de haberse producido en enero de 2013. Trascurridos casi cuatro años, no se ha adoptado medida alguna por parte de la Administración autonómica, que ni siquiera valora la posibilidad de declarar la caducidad de la adjudicación. Y solo ha sido después de la intervención de esta institución, cuando se plantea estudiar la opción de modificar el Plan Regional de Actuación de Urbanización (PRAU) para adaptarlo al nuevo contexto socio-económico que obliga a redefinir la intervención pública en las actuaciones urbanísticas.

Se ha formulado una **Sugerencia** a la **Consejería de Fomento** para que declare la caducidad de la adjudicación al haberse incumplido los plazos señalados en el Plan Regional de Actuación de Urbanización «La Aldehuela», en Zamora, y proceda a la devolución del aval bancario a la mercantil autora de la queja. Se está a la espera de recibir la respuesta de la consejería (15017189).

Una queja similar a la anterior se presentó por una vecina de Lliria (Valencia), que denunciaba que la obra pública de urbanización y la gestión urbanística de una unidad de actuación se encontraban totalmente paralizadas. Solicitaba la intervención de esta institución a fin de que se terminaran las obras de urbanización, que fuesen recepcionadas por el **Ayuntamiento de Lliria** y poder así practicar la liquidación definitiva de la reparcelación.

El ayuntamiento ha contestado que las obras de urbanización se llevaron a cabo sin que se hubiera aprobado el correspondiente proyecto de urbanización. Se ha advertido a dicha corporación que no ha actuado correctamente al permitir el inicio de las obras cuando ni siquiera se ha aprobado el proyecto de urbanización.

También ha reconocido el ayuntamiento que quedaban pendientes de ejecución obras de urbanización. Por ello, se le ha recordado que la Administración local es la competente para vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras de urbanización e instalaciones que se estén llevando a cabo.

Se recomendó al ayuntamiento que se agilizara al máximo el procedimiento urbanístico en curso y se le sugirió que adoptara las medidas necesarias para finalizar los trámites correspondientes a la gestión urbanística de esta unidad de ejecución, previa aprobación del correspondiente proyecto de urbanización y ejecución de las obras de

urbanización en él previstas. La Sugerencia fue aceptada por la entidad local y las actuaciones se encuentran suspendidas hasta que se produzca algún avance significativo en el proceso (15001676).

16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización

Como ya se apuntó en 2015, la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de una urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es temporal, por tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional. El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, están asumiendo competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general de competencias municipales que solo el mismo interés público puede justificar y amparar. La existencia de una entidad urbanística colaboradora en ningún caso exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables.

Es el caso de una urbanización en el municipio de Coín (Málaga), cuyo Plan Parcial determinaba que la promotora asumiera las obligaciones de conservar y reparar los servicios hasta que legalmente se constituyera la comunidad de propietarios que devino posteriormente en Entidad Urbanística de Conservación. De ahí, que el **Ayuntamiento de Coín** no haya querido nunca recibir las obras de urbanización y, por tanto, asumir su conservación y mantenimiento. La no recepción de la urbanización conlleva que los vecinos residentes en ella se vean obligados a pagar a dicha entidad privada unas cuotas urbanísticas adicionales a los impuestos y tasas municipales por recibir exactamente los mismos servicios municipales que cualquier otro vecino.

En este caso, el ayuntamiento ha venido reconociendo que el suelo de la urbanización es suelo urbano consolidado. Así se desprende de las licencias de primera ocupación que se han ido otorgando. De ahí que no sea tampoco conforme a derecho exigir en estos momentos a un suelo urbano consolidado la ejecución de infraestructuras que no estaban contempladas en el proyecto de urbanización, que dotaba de la condición de solar a un suelo de conformidad con las exigencias para tal condición en ese momento.

Hay que tener en cuenta que las Entidades de Conservación constituidas por propietarios tienen como finalidad la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pero su existencia implica la previa realización de la urbanización. Su objeto únicamente es la conservación y mantenimiento, no la ejecución. No parece que las obras cuya ejecución está exigiendo

el ayuntamiento —renovación de la red de abastecimiento de agua— puedan considerarse de mera conservación, y por tanto no puede añadirse a la entidad obligaciones mayores a las que le corresponden.

Esta institución considera que debe ponerse fin, a esta situación que persiste desde hace más de veinticinco años, y que impide que los afectados puedan beneficiarse de los servicios públicos, en condiciones de igualdad con el resto de los habitantes del municipio. Se ha sugerido a dicha Administración local que proceda a la recepción formal de las obras de urbanización del ámbito y, por tanto, a la formalización de la cesión de las zonas verdes y viales en él incluidos, asumiendo, asimismo, tanto su conservación y mantenimiento de la infraestructura como la prestación de los correspondientes servicios municipales (13032608).

Otro supuesto es el de unos vecinos de Coslada (Madrid), que llevan años solicitando al Ayuntamiento que efectúe labores de conservación y mantenimiento en una plaza, que además es de uso público. La recepción de las obras es el acto que determina el nacimiento de la responsabilidad del ayuntamiento en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización. La doctrina jurisprudencial ha establecido el criterio de la recepción tácita y le ha otorgado plenos efectos, como lo podría tener el acto de recepción expresa o presunta por silencio. Si las obras de urbanización han sido ejecutadas y están en uso consentido y tolerado por la Administración, desarrollándose sobre el ámbito una auténtica actuación de edificación y concesión de licencias de ocupación, como ha ocurrido en este caso, han de entenderse recepcionadas de manera tácita, produciéndose los efectos propios de dicha asunción de responsabilidad. El **Ayuntamiento de Madrid** tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder a la mayor brevedad a la conservación y mantenimiento de la plaza de uso público y, en consecuencia, a la asunción de los gastos que dichas labores generen (15011166).

16.1.3 Otras quejas relevantes

La crisis de la construcción ha ocasionado en los últimos años la paralización de obras ya empezadas y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas. Las obras no pueden ser recepcionadas por el ayuntamiento, al no haberse realizado de forma correcta, los vecinos se encuentran en una situación de indefensión y sin vivienda digna. Esta institución insta a las corporaciones a impedir la ocupación de viviendas inacabadas y, por tanto, carentes de licencia de primera ocupación. Las construcciones deben mantenerse en estado de seguridad. El promotor debe conservar la urbanización hasta su entrega y recepción por el ayuntamiento, que solo asume esta obligación cuando la urbanización se concluye. Pero en muchos casos hay además un incumplimiento del deber de edificar en plazo.

Este es el caso de unas viviendas en el municipio de Miranda de Ebro (Burgos), cuya construcción lleva paralizada desde 2012. Los servicios técnicos municipales han calificado el estado en el que se encuentra el lugar por los riesgos de inseguridad y salubridad. El **Ayuntamiento de Miranda de Ebro** debe velar por que estas obras y construcciones se mantengan en estado de seguridad, exigiendo a los promotores su conservación, de modo que no atenten contra la seguridad de los ciudadanos. Estas actuaciones deben llevarse a cabo, sin perjuicio de las que sean procedentes para forzar el cumplimiento del deber de edificar en dicho solar.

Se formularon al ayuntamiento dos **Sugerencias.** La primera para que girase visita de inspección al inmueble inacabado y comprobara su estado de conservación y si, efectivamente, se han adoptado las oportunas medidas de seguridad. En caso de respuesta negativa, que dictase la correspondiente orden de ejecución de las obras precisas para mantener dichas condiciones de seguridad. La segunda, para que iniciase expediente de incumplimiento del deber de edificar, y, resuelto este, proceder a la expropiación de los terrenos o declarar su venta forzosa e inclusión, en su caso, en el Registro de Solares. El ayuntamiento aceptó la primera de las Sugerencias y giró visita de inspección constatando que se habían atendido los requerimientos municipales, a fin de garantizar que la obra cumpliera las condiciones de seguridad adecuadas. La segunda resolución fue rechazada, por lo que se comunicó a dicha Administración que se incluiría este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, finalizando las actuaciones (13009153).

Finalmente, cabe mencionar la queja presentada por un vecino de Sajazarra (La Rioja), en la que señalaba que el ayuntamiento no había resuelto una solicitud que presentó en 2014 para que se modificase la clasificación de unos terrenos de su propiedad.

Dicho escrito contenía una petición concreta, consistente en que se iniciara un procedimiento administrativo. El ayuntamiento se encontraba vinculado al deber de resolver expresamente sobre lo solicitado y a notificarle la resolución. El escrito que dos años después, había remitido el ayuntamiento, si bien aparentemente tenía carácter informativo, en realidad le impedía oponerse a la decisión administrativa, dado que no se completaba con la diligencia de notificación donde debería constar la indicación al interesado de la posibilidad de recurrir.

El ayuntamiento afirmó que no podía modificar la clasificación del terreno, porque podría incurrir en arbitrariedad e infracción del principio de igualdad. Esta institución manifestó que en ningún caso es arbitrario otorgar a un terreno la clasificación urbanística adecuada y que le corresponde por sus características y servicios.

La clasificación de suelo urbano está absolutamente reglada. Suelo urbano es aquel que reúne los requisitos legales establecidos por la legislación del suelo. El planificador no goza de discrecionalidad alguna al respecto. Además, en cuanto a la técnica de la clasificación del suelo en su categoría de no urbanizable, el Tribunal Supremo también ha propugnado uniformemente su carácter reglado, a efectos de que, ante la mera concurrencia de alguno de los valores merecedores de especial protección, el planificador clasifique con aquella clave los terrenos afectados.

En los terrenos del compareciente, al menos en parte de ellos, parece evidente y así lo ha corroborado la propia Gerencia Regional del Catastro en La Rioja, que se encuentran estos valores que justifican suficientemente la preservación de este suelo de cualquier proceso urbanizador. Por un lado, por sus valores agrícolas y, por otro, por estar sujetos a las limitaciones de la protección del dominio público —en este caso hidráulico—, que constituyen los márgenes y las riberas. Esta circunstancia motiva la clasificación de esta porción de terreno como suelo no urbanizable.

Se han formulado dos **Sugerencias** al **Ayuntamiento de Sajazarra.** La primera de ellas para que dicte resolución expresa sobre la solicitud de modificación de la clasificación de los terrenos presentada por el interesado y se la notifique con expresión de los recursos que contra la misma procedan. La segunda, para que modifique puntualmente el planeamiento general del municipio, a fin de clasificar como suelo no urbanizable aquella parte de los terrenos del interesado que sí ostenta valores merecedores de especial protección y que por su ubicación y características resulta inadecuada para el desarrollo urbano (16003017).

16.2 PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS SINGULARES

Como ya se indicó en el informe correspondiente al año 2015, la institución del Defensor del Pueblo tramitó en su día una queja por las necesidades de restauración que precisaba un frontón de Madrid, declarado Bien de Interés Cultural (BIC) en su categoría de Monumento, en 2011. A pesar de ello, su estado de abandono persistía, por lo que se inició una **actuación de oficio** ante el **Ayuntamiento de Madrid,** a fin de conocer las actuaciones realizadas en estos años.

La Administración municipal ha informado periódicamente a esta institución de las actuaciones llevadas a cabo y avances producidos en el proceso de recuperación y rehabilitación del edificio. Las intervenciones municipales iban orientadas a garantizar la recuperación y consolidación de esos valores y características esenciales del inmueble que motivaron su declaración como BIC. Se anunció que las obras se llevarían a cabo paulatinamente. Por todo ello, se concluyeron las actuaciones, si bien, estas se han reanudado en 2016, dado que esta institución tuvo conocimiento de que las obras de

consolidación del frontón habían incluido el desmontaje de la cubierta de madera, que es uno de los puntos de más interés del edificio. Se solicitó al ayuntamiento que confirmara que la cubierta se reemplazaría por otra con idénticos materiales y técnicas constructivas. Además, se solicitó información sobre el proceso participativo ciudadano impulsado por el Área de Gobierno de Cultura y Deportes del ayuntamiento, con el fin de escuchar la diversidad de criterios sobre el futuro del edificio.

A lo largo de los últimos meses, el ayuntamiento ha informado a esta institución sobre los avances producidos en ambas cuestiones. En su última comunicación indicó que la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid únicamente indica que la consejería competente podrá requerir la realización previa de un plan de actuación cuando lo aconseje la naturaleza del BIC, o la complejidad de la actuación a realizar sobre el mismo. Entiende ese ayuntamiento que este plan de actuación tiene un carácter potestativo y no obligatorio. Esta institución discrepa de esta interpretación. Aunque la ley utiliza la expresión «podrá», se trata de un precepto imperativo. No otorga una facultad discrecional. Es potestativa en el sentido de que la Administración está habilitada para requerir la realización previa de ese plan de actuación. El deficiente estado de conservación en el que se encuentra ese edificio y la falta de mantenimiento durante muchos años, aconsejarían la redacción de ese plan.

Esta institución se ha dirigido a la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno,** de la que depende la **Oficina de Cultura y Turismo de la Comunidad de Madrid,** a fin de que dé su parecer al respecto. Las actuaciones prosiguen en la actualidad, a la espera de que ambas administraciones remitan las informaciones solicitadas (15005918).

Por Decreto 20/2015, de 12 de junio, se declaró bien de interés cultural el paisaje cultural del vino y el viñedo de La Rioja. Este decreto señala que todas las intervenciones en los barrios de bodegas irán encaminadas a la conservación y mantenimiento de las características tipológicas específicas, morfológicas, elementos constitutivos, colores, técnicas y materiales singulares que permitan definir su carácter.

El promotor de la queja denunciaba que el **Ayuntamiento de Entrena (La Rioja)** no ha adoptado medida alguna encaminada a garantizar la conservación del barrio de las bodegas de dicho municipio. Otros ayuntamientos cercanos sí han aprobado planes y proyectos de rehabilitación para garantizar la conservación de bodegas y calados. Pese a que el Plan General de Ordenación Urbana de Entrena prevé la elaboración de un Plan Especial de Protección del Barrio de las Bodegas, dichos trabajos no se habían iniciado.

Las actuaciones han ido encaminadas a conocer las medidas adoptadas para garantizar la conservación y protección del barrio de las Bodegas, así como el estado de los trabajos del Plan Especial previsto en el Plan General para el citado barrio. El

ayuntamiento ya ha anunciado que la elaboración de dicho instrumento de planeamiento es una necesidad prioritaria para el municipio, por lo que está previendo en los presupuestos municipales partidas para contratar la elaboración de una cartografía digitalizada del barrio, necesaria para obtener un diagnóstico preciso. Se ha solicitado a la Administración municipal que mantenga informada a esta institución de los avances que se vayan produciendo en estos trabajos (16005390).

Otra queja se refiere a las obras de restauración del Palacio de los Condes de Mortera (declarado Bien de Interés Local) y edificios adyacentes, en Piélagos (Cantabria). El promotor de la queja señalaba que en 2014 había presentado en el **Ayuntamiento de Piélagos** un proyecto de ejecución en cumplimiento de la orden de ejecución dictada cuatro meses antes en el marco de un expediente de ruina. Solicitaba, asimismo, licencia de obra mayor. Denunciaba que desde entonces y, a pesar de que había dado cumplimiento a los requerimientos de los técnicos municipales, el ayuntamiento no había resuelto de forma expresa su solicitud, ni había dado respuesta a sus escritos. Mientras tanto, el Palacio de los Condes de Mortera y los edificios adyacentes continúan deteriorándose.

El ayuntamiento admitió haber incumplido su obligación de resolver el expediente en tiempo y forma, y alegó falta de personal en el servicio de urbanismo. También señaló que el problema se había solventado y procedería a la mayor brevedad a reanudar la tramitación del expediente de ruina.

Se ha recordado que las autoridades y funcionarios deben iniciar y tramitar los procedimientos de acuerdo con el citado principio de eficacia así como con el de economía y celeridad.

Se ha instado al Ayuntamiento de Piélagos a que impulsase con más diligencia las actuaciones procedentes y el Palacio de los Condes de Mortera pudiera rehabilitarse a la mayor brevedad. Recientemente, el ayuntamiento ha informado de que ha dado traslado a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de los proyectos presentados por la propiedad. Por ello se ha solicitado información sobre medidas que adopte el ayuntamiento, a fin de resolver el expediente de ruina (16007795).

Esta institución tuvo conocimiento de que el **Ayuntamiento de Palma (Illes Balears)** había autorizado la demolición de Can Baró, un chalet singular de 1923. Al parecer, el retraso en la revisión del Catálogo del Plan General ha permitido que se destruyan más edificios singulares e históricos de la ciudad.

Se inició una actuación de oficio y se solicitó información sobre si se había concedido licencia para la demolición del inmueble y, en este caso, sí se había practicado inspección a fin de poder descartar que dispone de algún valor que debería ser objeto de reconocimiento y de protección. En segundo lugar, se le pregunta si tenía

previsto revisar el catálogo municipal de bienes y espacios protegidos. El ayuntamiento confirmó que había concedido licencia de demolición del inmueble, dado que la Comisión Municipal del Centro Histórico y Catalogación había informado desfavorablemente su protección. Señalaba que los miembros de la Comisión del Centro Histórico y Catalogación discrecionalmente deciden realizar estas visitas cuando consideran que necesitan más información para poder dictaminar. En este caso consideraron que dicha inspección no era necesaria.

Se ha solicitado al ayuntamiento una aclaración al respecto y la remisión de copia de los informes que se hubiesen emitido por los servicios técnicos y jurídicos municipales con motivo de la tramitación de la licencia de demolición. Las actuaciones siguen en curso (16009248).

Continúan igualmente las actuaciones respecto al proyecto de construcción y explotación del nuevo mercado central de Elche (Alicante), iniciadas el año pasado. El asunto se encuentra aún en trámite hasta que no se realicen las oportunas catas arqueológicas en el edificio del actual mercado, que no ha sido posible llevar a cabo de acuerdo con la información municipal. Las actuaciones continúan en curso (15015011).

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como ya se apuntó en 2015, esta institución realizó un estudio monográfico, presentado a las Cortes Generales ese mismo año, sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites,* en el que se incluyeron unas **Recomendaciones,** con el fin de agilizar dichos procesos, hacer más fácil el emprender una actividad que puede dinamizar la economía y redundar de forma positiva en el empleo o, sencillamente, hacer la vida más fácil a los vecinos.

Se inició una **actuación de oficio** ante el **Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife,** dado que existían más de 6.000 expedientes urbanísticos pendientes de resolución por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo, muchos de ellos sobre licencias. El ayuntamiento admitió la existencia de miles de expedientes pendientes de resolución desde 2014 y anunció que tenía la intención de aprobar una nueva ordenanza con el fin de simplificar los trámites para resolverlos, especialmente los relativos a la concesión de licencias.

Las actuaciones han ido dirigidas a obtener información sobre las medidas previstas, a fin de agilizar la tramitación de esos expedientes y los avances que se fueran produciendo en la tramitación de la nueva Ordenanza reguladora de los Regímenes de Intervención en Materia Urbanística. Se finalizaron al constatar que se estaban adoptando las medidas necesarias para solucionar el problema y agilizar la tramitación de los expedientes urbanísticos. Entre otras medidas, se preveía una reorganización

administrativa en la Gerencia Municipal de Urbanismo y la puesta en funcionamiento de la Administración electrónica. Esta institución sugirió al ayuntamiento que continuase trabajando en la línea apuntada en sus comunicaciones (16000932).

Como en años anteriores, esta institución continúa recibiendo quejas sobre la lentitud en la tramitación por los ayuntamientos de las licencias de obras, en muchos casos con demora de meses para otorgarlas o denegarlas. Como ejemplo se puede citar el caso de una empresa mercantil que en septiembre de 2013 presentó en el **Ayuntamiento de Valencia** una solicitud de licencia para el ejercicio de la actividad provisional de aparcamiento al aire libre y que aún no ha sido resuelta. En 2015 se sugirió a la Administración municipal que procediese a dictar resolución expresa y se la notificase conforme a la ley. En 2016 ha sido preciso reiterar la **Sugerencia** (14024053).

Centros de ocio infantil

Durante el año 2016 se han llevado a cabo actuaciones ante la Administración autonómica y local a causa de las dificultades existentes para actuar contra los centros de ocio infantil que carecen de licencia de actividad, o que disponen de ella pero funcionan realmente como escuelas infantiles, dando lugar a intrusismo profesional.

La falta de regulación de los centros de ocio infantil en la **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha** contribuye a los problemas detectados en la tramitación. De hecho, la propia Administración reconoce la necesidad de establecer una normativa con el objeto de clarificar el protocolo de actuación tras conocer la existencia de centros de ocio o educativos que, o bien funcionan como centros de educación infantil sin autorización o bien funcionan como centros de ocio en horario escolar con niños/as menores de 3 años sin autorización administrativa (14021615).

El problema detectado reside en una indefinición competencial. La Consejería de Educación no considera las llamadas ludotecas como centros integrados dentro del sistema educativo, por lo que el control de sus actividades queda en manos municipales. Sin embargo, los ayuntamientos ejercen un control meramente urbanístico, de adaptación de los locales a los parámetros urbanísticos, y de cumplimiento formal del ejercicio de actividad, fundamentalmente horarios. Por ello su control se realiza tanto respecto de las competencias urbanísticas como en materia de espectáculos públicos, siendo necesario modificar esta regulación para que existan unas competencias claras sobre esta cuestión.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha reconoce que, sin perjuicio de las competencias que les pueda corresponder a los municipios, no hay una clara delimitación sobre qué órgano u órganos dentro de la Administración de la Junta son los competentes en materia de ludotecas: Consejería de Bienestar Social (competente en

servicios sociales, por la consideración de las ludotecas como actividades sociales), Educación, Cultura y Deportes (competente en cultura, como actividades culturales) o Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas (competente en autorizaciones sobre actividades recreativas). Por ello, se ha solicitado informe sobre estas cuestiones al Gabinete Jurídico (16009174).

16.4 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La mayoría de los problemas suscitados en 2016 han sido analizados, de manera extensa y pormenorizada, en informes de años anteriores. Sin embargo, una vez más hay que resaltar el alto número de quejas por denegación de acceso a información, sin fundamento y generalmente por silencio o aduciendo interpretaciones erróneas de las leyes, como por ejemplo de la Ley de transparencia.

Esta ley, pese a su denominación y en una interpretación literal, viene en muchas ocasiones a restringir, y a veces impedir el acceso a comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, al menos si contienen información de carácter auxiliar o de apoyo. Muchas administraciones deniegan copia de informes que en muchas ocasiones son decisivos. Esta restricción no debe interpretarse extensivamente ni con la intensidad que a primera vista el precepto parece posibilitar. Es cierto que, en estos casos, no admitir a trámite la petición requiere resolución motivada, pero también que hay trabajos, estudios, opiniones y decisiones plasmados en comunicaciones e informes que pueden ser incluso preceptivos, y que serían calificados de internos o entre órganos o entidades administrativas solo para denegar el acceso a la información que contienen.

Como ya se ha señalado en informes correspondientes a años anteriores, cabe denegar el acceso a comunicaciones e informes internos, pero ese carácter de interno debe entenderse estrictamente. Esta institución ya apuntó en su día que no debería haberse añadido en la Ley de transparencia el inciso «entre órganos o entidades administrativas», pues una comunicación de un órgano a otro, y más aun de una Administración a otra, no es interna, sino externa.

Resultan pues interpretaciones por la Administración equivocadas y restrictivas del derecho, a menudo denegando el acceso o dándolo de manera incompleta o con considerable retraso sobre el plazo máximo.

Como ejemplo se mencionan aquí las actuaciones seguidas con el **Ayuntamiento de Lluchmajor (Mallorca),** que denegó al compareciente el acceso y copia a determinados informes, entre otras razones, por considerarlos de carácter interno. Sin embargo, esta institución estimó incuestionable el interés del compareciente en conocer el contenido completo de dichos informes, ya que fundamentaban la resolución

denegatoria de una solicitud de licencia. Dichos informes obran en los archivos municipales, por lo que no cabe sino reconocer el derecho de acceso al interesado, especialmente cuando no se atisba qué derechos de terceros ciudadanos han de protegerse con la denegación o qué afectación negativa para el interés público o general se derivaría del acceso. Se sugirió al ayuntamiento que atendiera la petición y le facilitase copia de dichos informes. La **Sugerencia** no fue aceptada (16005903).

En los mismos términos se dirigió esta institución al **Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar (Murcia),** que no permitió a la interesada el acceso a la información contenida en un proyecto de obras, al entender que la estimación de la solicitud podría afectar a derechos e intereses legítimos de terceros. La causa aducida por esa entidad local para denegar esta petición es contraria a las leyes y también al sistema y principios de acceso a los documentos que obran en los expedientes administrativos. Lo que pretendía la interesada era comprobar la adecuación a la normativa de unas obras que se estaban realizando delante de su vivienda. De hecho presentó un escrito a fin de aclarar que su intención era comprobar la altura máxima permitida por la licencia y constatar que las ventanas que se estaban realizando en la fachada cumplían la normativa urbanística.

Se formuló al ayuntamiento un **Recordatorio de deberes legales** para que facilitara a los ciudadanos la información urbanística que soliciten en el ejercicio del derecho que les está reconocido en esta materia. Y además, se sugirió que facilitara a la interesada el acceso a los documentos que forman parte del expediente de obra mayor, de modo que pueda ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pudiera corresponderle. En esta ocasión la Administración municipal aceptó ambas resoluciones y en cumplimiento de las mismas facilitó al interesado el acceso a la información urbanística que venía reclamando (15011538).

En 2015 esta institución también tuvo que recordar al **Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca)** que la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas es pública. El promotor de la queja había solicitado información sobre la tramitación de unos expedientes incoados por dicha Administración por la construcción de una vivienda unifamiliar sin las correspondientes licencias ni autorizaciones y en un suelo clasificado como no urbanizable de protección natural. Se sugirió al ayuntamiento que facilitase al compareciente la información urbanística que solicitaba sobre los expedientes de disciplina urbanística y sancionadora incoados por dicha Administración. En 2016, el ayuntamiento no ha confirmado que haya procedido a atender la petición de información, por lo que se ha reiterado la Sugerencia formulada. En su última comunicación, tampoco se contesta a esta cuestión, por lo que se presume que no se ha facilitado al interesado

la información urbanística que reclamaba, y se entiende rechazada la **Sugerencia** (14003311).

Otros recordatorios y sugerencias se han dirigido por cuestiones más o menos análogas al **Ayuntamiento de Murcia** que, aunque con notable retraso, ha dado acceso al interesado a la documentación que venía reclamando (15014521), al **Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)** (15014737), al **Ayuntamiento de Ceclavín (Cáceres)** (15009381), que también las han aceptado y cumplido, y al **Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)** que aún no ha remitido la contestación a dichas resoluciones (15010351).

16.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

Durante el año 2016, se han iniciado tres actuaciones de oficio. La primera de ellas tuvo por objeto un solar lleno de escombros y basuras, en la carretera de Santa Catalina, de Murcia, y que pertenecía al Ministerio de Fomento. Tras solicitar información al **Ayuntamiento de Murcia,** este comunicó que la zona había sido limpiada y se encuentra en buen estado de conservación, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones (16005264).

Posteriormente, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento del estado de abandono e insalubridad en el que actualmente se encuentra el antiguo hospital Puerta de Hierro y se iniciaron actuaciones ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.** Tras informar sobre las medidas que está adoptando y que tiene previsto adoptar para garantizar que el antiguo hospital se encuentre en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, y sobre las gestiones encaminadas a destinarlo a algún uso o actividad pública, para así evitar que la situación de abandono en la que actualmente parece encontrase, agrave su deterioro. Esta institución ha solicitado a la consejería que continúe dando cuenta de los avances que se produzcan en la ejecución del plan de limpieza y recogida de los enseres, en la adjudicación del contrato de limpieza y adecentamiento del inmueble y finalmente, en la tramitación y resultado del estudio de viabilidad a fin de dotar de un uso administrativo-sanitario al inmueble (16006685).

La última queja de oficio tiene por objeto el estado de abandono y ruina en el que se encuentra el solar donde antes se encontraba el antiguo mercado del Carmen, en la ciudad de Huelva. El **Ayuntamiento de Huelva** ha informado que entre sus prioridades está el desarrollo urbanístico y la conservación de esta área, pero ha de modificar determinados aspectos del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1999, y el propio Plan Especial de Reforma Interior aprobado en 2001. Es por ello que en la actualidad está tramitando la Modificación Puntual núm. 22 del PGOU de Huelva y la

Modificación Puntual del Plan Especial de Reforma Interior núm. 2 «Mercado del Carmen». Se ha solicitado que continúe informando de los avances que se produzcan en la tramitación de ambos instrumentos de planeamiento. No obstante, dado que se trata de procesos largos y complejos que se dilatarán en el tiempo, se considera que debe realizarse de forma paralela a otras iniciativas encaminadas a garantizar la conservación de esta zona, bastante degradada en la actualidad (16007346).

Además de las mencionadas actuaciones de oficio iniciadas por esta institución, se han recibido quejas de ciudadanos dando cuenta de la pasividad municipal ante los incumplimientos de terceros o la inactividad del ayuntamiento respecto a terrenos y edificaciones de su propiedad.

Pese a las reiteradas denuncias referidas a un inmueble situado en la Plaza Mayor de Villagómez de la Nueva (Valladolid) y a la existencia de informes de los servicios técnicos de la Diputación Provincial de Valladolid y de la propia Secretaria municipal indicando que debe tramitarse expediente de declaración de ruina, el ayuntamiento ha comunicado que entiende que la fachada se encuentra en buen estado y que la denunciante deberá recurrir a los tribunales de justicia para que el propietario del inmueble lo demuela. Ello motivó que el Defensor del Pueblo recordase al **Ayuntamiento de Villagómez de la Nueva** que está obligado a instar al propietario a que cumpla con el deber de conservación y a que efectúe las obras precisas en el inmueble, siempre que no superen el límite del deber de conservar. De superarse este, procedería la incoación de expediente de ruina. Si el ayuntamiento no cumple con estas obligaciones, a la responsabilidad del propietario del inmueble se unirá la responsabilidad administrativa municipal, si no actuó con la debida diligencia y no ordenó las medidas precisas o, habiéndolas ordenado, no las ejecutó por vía subsidiaria.

Esta institución advirtió a la Administración municipal que en el caso de que no adoptase las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas y se produzcan daños, los afectados podrían exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración y sugirió al ayuntamiento que declarase la ruina del edificio y ordenase a sus propietarios que procedieran a la demolición y desescombro del inmueble, en los términos señalados en el informe de la Diputación provincial y que, en caso de que los propietarios no ejecutaran en el plazo señalado la declaración de ruina, ejecutase subsidiariamente la demolición sin perjuicio de repercutir con posterioridad su coste a aquellos por la vía de apremio. Ambas **Sugerencias** fueron rechazadas (15015652).

En el 2016 se han incrementado las quejas referidas al deficiente estado de conservación de las áreas de juego infantil de varios municipios (por todas, 16002862).

Como ya alertó esta institución con ocasión de la presentación del estudio sobre *Seguridad y Accesibilidad de las Áreas de Juego Infantil,* solo dos Comunidades

Autónomas (Galicia y Andalucía) disponen de una regulación específica sobre las medidas de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil. Ello no significa que los ayuntamientos no puedan regular mediante ordenanza los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en su municipio, en virtud de sus competencias en urbanismo, medio ambiente urbano (parques y jardines públicos, en lo que aquí interesa), equipamientos de titularidad local e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

En todo caso, cuando un ayuntamiento recibe una queja relativa a deficiencias en un área de juego infantil, los técnicos municipales han de girar visita de inspección para comprobar que cumple con las condiciones de seguridad, salubridad y ornato exigibles y, en caso negativo, adoptar las medidas oportunas para garantizar que las instalaciones no suponen un riesgo para sus usuarios (15013781).

La obligación de los ayuntamientos de mantener las instalaciones o terrenos de su propiedad en las condiciones adecuadas persiste aunque se hayan cedido temporalmente. Es el caso de un solar en la calle Almendro, de Madrid, que el ayuntamiento puso a disposición de la ciudadanía con el objeto de crear espacios en los que desarrollar actividades lúdicas y de ocio.

En el curso de las actuaciones, se tuvo conocimiento de que uno de los edificios colindantes al solar había sido declarado en ruina y estaba apuntalado. Tras solicitar información al ayuntamiento, este comunicó que cada seis meses el propietario del edificio debía aportar un certificado técnico que acreditase la seguridad constructiva del edificio. No obstante, entiende esta institución que previamente a la cesión de la parcela para desarrollar cualquier actividad, sería positivo que los técnicos municipales comprobasen que el estado del edificio colindante no ha sufrido ningún cambio desde la última certificación y no supone un riesgo para los vecinos. El Defensor del Pueblo dirigió al ayuntamiento una sugerencia en este sentido, pero fue rechazada (15010465).

El deber de realizar tareas de limpieza es exigible también respecto a parcelas municipales destinadas a zona verde que todavía no se han acondicionado como tales. Como ya se ha indicado en anteriores ocasiones (15012051).

16.6 DISCIPLINA URBANÍSTICA

Se ha producido un aumento de las quejas recibidas relativas a disciplina urbanística. La mayoría tienen por objeto la inactividad municipal ante el incumplimiento de la normativa urbanística.

Esta institución ha detectado que, en algunos casos, los retrasos y paralizaciones en los expedientes se deben a la falta de comunicación y de coordinación entre las

distintas áreas municipales, pese a que la continuación de la tramitación depende del informe que ha requerido un área a otra. Otro motivo es el extravío de expedientes.

Considera esta institución que la alcaldía, como órgano director de la Administración municipal, es responsable de garantizar que las unidades y departamentos del propio ayuntamiento actúen de forma coordinada. Se ha recordado que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos han de asumir su condición de responsables directos de su tramitación y adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

En relación con el extravío de expedientes, con independencia de la responsabilidad de los funcionarios concretos que tuvieran a su cargo su tramitación, es el ayuntamiento el encargado de su custodia y el responsable de los mismos, debiendo controlar donde se encuentran y velar por su seguridad. El extravío de expedientes no es un asunto trivial, puesto que da lugar a retrasos en la tramitación que afectan al cómputo del plazo de que dispone la Administración para reaccionar y adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística oportuna (15008821).

Entre las quejas tramitadas en 2016, ha de destacarse la referida a las instalaciones y construcciones ilegales existentes en el Barrio Corbanera, en Santander. Estas actuaciones se iniciaron en el año 2014 ante el **Ayuntamiento de Santander y la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio, del Gobierno de Cantabria.** Tras instar al ayuntamiento a que girase visita de inspección al lugar denunciado para comprobar si se estaban llevando a cabo actividades molestas, insalubres y/o peligrosas, si las instalaciones existentes eran conformes a la legalidad y estaban amparadas por una autorización municipal, se han iniciado en el año 2016 varios expedientes de reposición de la legalidad urbanística. Esta queja continúa en tramitación y a la espera de información sobre los avances que se produzcan (14007501).

16.7 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

Esta institución debe llamar la atención sobre el importante retraso que se sigue produciendo en la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. El plazo otorgado por el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, finalizó el 30 de noviembre de 2014. Pese a ello, según la última información remitida por el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,**

todavía no se había tratado este asunto en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ni tampoco en el Consejo Nacional de la Discapacidad (13031743).

Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Durante el año 2016, se han recibido quejas relativas a problemas de accesibilidad en edificios públicos procedentes del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (16004510, 16007616, 16013451) y de los representantes de sindicatos en el **Consejo de la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid** (16016774, 16008548). No obstante, en la mayoría de estas quejas no se había llevado a cabo ninguna actuación previa ante la Administración competente, por lo que el Defensor del Pueblo ha tenido que recordar que, para que esa institución pueda tramitar una queja, es precisa una mínima gestión del formulante de la queja ante la Administración para resolver el problema existente.

Barreras arquitectónicas en entorno urbano

Se ha producido un incremento importante de las quejas relativas a barreras arquitectónicas en el entorno urbano en este año. La mayoría se refieren a problemas detectados en las vías públicas.

De las actuaciones llevadas a cabo hay que resaltar la queja presentada por los representantes de Comisiones Obreras en las Comisiones Técnicas del Consejo de la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, referida a la inexistencia de un itinerario peatonal continuo accesible que una el centro de servicios de la Fundación de Lesionados Medulares, situado en el Camino de Valderribas, con la Avenida de la Albufera de Madrid, donde se ubican los medios de transporte y la zona comercial.

Tras solicitar información al **Ayuntamiento de Madrid,** este comunicó que se había llevado a cabo un estudio e inspección sobre la vía pública del conjunto de incidencias denunciadas y redactado un informe por la unidad de conservación del ámbito. Uno de los itinerarios utilizado por las personas que asisten al centro fue objeto de obras para su adecuación como itinerario adaptado en 2013. Actualmente, salvo algún obstáculo móvil debido a comportamientos inadecuados, no presenta obstáculos salvo las pendientes longitudinales de algunos tramos de calle y encuentros. No obstante, teniendo en cuenta que se ha comunicado que se utiliza también otro itinerario, el ayuntamiento anuncia que se realizará un proyecto para eliminar los obstáculos del itinerario, proyecto que se pretende ejecutar en 2017 (16008548).

Finalmente, debe destacarse la encuesta realizada durante los meses de octubre y noviembre sobre la percepción de la accesibilidad del entorno urbano, y, en concreto, sobre si actualmente los itinerarios peatonales y parques y jardines de las ciudades y los pueblos permiten que sean disfrutados y utilizados por todos los vecinos, con independencia de si tienen o no algún tipo de discapacidad. Su resultado se reflejará en el informe del próximo año.

Las principales quejas respecto a los itinerarios peatonales se centran en los semáforos, respecto a la señalización táctil, visual o acústica que se considera inadecuada o deficiente, y el tiempo de paso insuficiente, en los cruces debido a los comportamientos incívicos (coches, motos o bicicletas aparcados en zona de paso). En relación con los parques y jardines, se señala como barrera en las áreas de juego infantil el pavimento que dificulta el acceso con sillas de ruedas, la inexistencia de elementos de juego accesible y de bancos en las zonas de estancia asociada.

Esta institución también solicitó información sobre las actuaciones llevadas a cabo por los ciudadanos, resultando que más de la mitad de los encuestados no habían puesto en conocimiento de sus ayuntamientos las deficiencias detectadas. Respecto a los que sí habían llevado a cabo gestiones, la mayoría había obtenido un resultado negativo debido a la falta de contestación o la inexistencia de presupuesto.

Tras estudiar los datos remitidos, el Defensor del Pueblo ha considerado oportuno profundizar en este tema y solicitar información a varios municipios españoles sobre el procedimiento habilitado para resolver las quejas relativas a barreras arquitectónicas en el entorno urbano. El objeto de estas actuaciones es conocer si disponen de un canal de comunicación fluido y eficaz para que los ciudadanos pongan en su conocimiento las reclamaciones sobre barreras arquitectónicas. Además, interesa a esta institución conocer si los ayuntamientos consultados han evaluado su entorno urbano y elaborado un Plan Municipal de Accesibilidad para eliminar las barreras arquitectónicas existentes en las vías públicas, parques y jardines municipales. Por ello, se han iniciado nueve **actuaciones de oficio,** tres con municipios de menos de 10.000 habitantes (16015995, 16016000, 16016002), tres entre 10.000 y 100.000 habitantes (16015987, 16015989, 16015993) y otras tres de más de 100.000 habitantes (16015974, 16015978, 16015983).

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Las dificultades de los vecinos para ejecutar obras que mejoren la accesibilidad de los inmuebles centran las quejas relativas a edificios privados. Sin embargo, la aprobación de las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas, o el modo de ejecutarlas, es una decisión que atañe a cada junta de propietarios, y no puede realizar esta institución tareas de mediación ni intervenir en un

asunto que es jurídico privado (16000120, 16005122, 16010367, 16010589, 16012554). Sin perjuicio de lo señalado, esta institución informa a los ciudadanos que se dirigen a ella de la regulación contenida en la Ley de Propiedad Horizontal respecto al procedimiento para poder llevar a cabo mejoras de accesibilidad.

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

Se han presentado 324 quejas nuevas relativas a la Administración local. De las quejas presentadas, 122 han sido resueltas con la no admisión a trámite y 21 estaban pendientes de estudio a la hora de cerrar este informe. Por otro lado, de las 181 quejas nuevas que han sido admitidas, 79 han sido concluidas durante ese mismo año y 86 todavía estaban tramitándose al llegar el año 2017. A ello hay que añadir 108 quejas presentadas en años anteriores que se concluyeron en 2016 y otras 26 que seguían tramitándose al finalizar este año.

En cuanto a las quejas rechazadas por esta institución, muchas lo han sido porque los ciudadanos no se habían dirigido antes a las administraciones competentes exponiendo sus problemas o las posibles irregularidades cometidas para que estas pudieran tener conocimiento de ello y, en su caso, procedieran a su subsanación o a la exposición de las razones jurídicas que justificasen esas situaciones planteadas. En estos casos se ha informado a los promoventes de las quejas de que podían presentar en sus respectivas administraciones sus solicitudes, sugerencias, reclamaciones o recursos, adjuntando el mayor número de pruebas y documentos. También se les ha pedido que se volvieran a dirigir a esta institución cuando hubiera transcurrido un tiempo razonable desde la presentación de sus escritos, sin que las administraciones competentes les hubiera contestado expresamente o cuando recibieran las respuestas y las consideren no ajustadas a derecho (por todas, 16012549).

Muchas de las quejas presentadas sobre esta materia local tampoco han podido ser admitidas a trámite porque los formulantes han expuesto sus problemas de una forma tan breve y con tan pocos datos, que ha resultado imposible poder dirigirse a la Administración concernida. Ello ha motivado que se solicitara a esas personas una ampliación de la información contenida en sus quejas (por todas, 16008219).

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Como ha ocurrido en años anteriores, esta institución ha tramitado quejas porque los ciudadanos no han podido grabar las sesiones plenarias, como habían solicitado por escrito. Se ha informado a los ayuntamientos de las normas, sentencias y resoluciones existentes que apoyan tales peticiones y, en consecuencia, se les ha sugerido que lo permitan, siempre que los solicitantes respeten las normas de protección de datos de carácter personal y los límites establecidos legalmente (15001349).

Algunos ayuntamientos adoptan decisiones contrarias a la transparencia municipal o a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al negar información municipal o no contestar a los escritos presentados. En estos casos se ha sugerido a los ayuntamientos que contesten de forma expresa y en plazo a los escritos de los ciudadanos, velando por que las resoluciones administrativas que se dicten contengan su texto íntegro y los recursos que procedan y, en caso de desestimación, también los motivos de esta (16003513, 16015141, 16011751, 16002273 y 16001477).

En algunos casos se ha advertido a los promotores de las quejas que era conveniente concretar los documentos que precisaban examinar o que limitaran el número de aquellos de los cuales querían copia, ya que en el primer caso se podía producir una obstrucción de los servicios administrativos municipales y en el segundo le podía suponer el pago de una cantidad elevada si existía una tasa por la expedición de esas copias. Se ha dado el caso de una asociación que solicitó tal cantidad de copias de documentos que el ayuntamiento exigió el pago de 595 euros en concepto de tasas por servicios de expedición de documentos (16002951).

A veces ha ocurrido que un exceso de transparencia municipal ha dado lugar a la lesión de derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, como consecuencia de una queja presentada por una ciudadana, esta institución observó que el ayuntamiento sobre el que versaba aquella reclamación publicaba en la web municipal (y tal vez también en otros medidos de difusión como el tablón de edictos), las actas aprobadas por la junta de gobierno local, sin que fuera preceptivo. Se comprobó que si bien no se incluían en esas actas los datos personales y económicos de quienes recibían ayudas de emergencia social y otras subvenciones, así como los de quienes eran objetos de expedientes sancionadores o solicitantes de licencias urbanísticas, sin embargo, no se habían retirado de internet las actas completas de los acuerdos municipales adoptados en años anteriores en los que sí aparecían esos datos. Por ello, esta institución resolvió iniciar una actuación de oficio ante el ayuntamiento para que evitara que dichos datos siguieran apareciendo en internet y que no se volvieran a incluir en las actas publicadas en la web oficial municipal. El ayuntamiento aceptó la sugerencia (16004942).

También se iniciaron actuaciones similares de oficio con la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y con las asociaciones del mismo tipo de Cataluña, el País Vasco y Galicia,** con el fin de que enviaran a sus respectivas entidades locales asociadas una comunicación para que no publicaran las actas completas de los acuerdos adoptados por los plenos o, en su caso, juntas de gobierno, ya que había que procurar que solamente aparecieran los datos de carácter personal de los interesados o afectados que legalmente fuesen obligatorios por ley, evitándose así los datos desfavorables o de gravamen no necesarios. Todas estas asociaciones han aceptado la propuesta de esta institución (16006260, 16006262, 16006263 y 16006264).

Con ocasión de las quejas presentadas ante esta institución se ha podido comprobar que algunos ayuntamientos no registran debidamente los escritos remitidos por los ciudadanos y que, incluso, luego no los han podido localizar en los archivos correspondientes. Por ello, se ha sugerido que se registren todos los escritos que presenten los ciudadanos y los oficios que sean remitidos por otras administraciones, velando especialmente por que figure el sello con la fecha de entrada en que se inscriben y el número de orden que les haya correspondido (16008440, 16002691).

Esta institución ha defendido el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública que obre en los archivos y registros y ha desarrollado actuaciones para que los ayuntamientos fuesen más transparentes y facilitasen la información, siempre que su contenido no afectase a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas. También ha velado por el derecho que tienen los interesados en un procedimiento a conocer en qué estado se encuentra su expediente y obtener copias de documentos que figuren en el mismo. En ocasiones se ha observado que algunos ayuntamientos se resisten a facilitar la información solicitada por los vecinos incluso cuando la misma es pública, como ocurría con la expedición de copias de las actas de los plenos. En algunos casos se ha conseguido que los ciudadanos pudieran acceder a los documentos solicitados o, en caso contrario, se ha sugerido a los ayuntamientos que fuesen permitidos esos accesos (por todas, 16011346, 16003510, 16007428, 16011546 y 16009361).

Algunos ayuntamientos han informado al Defensor del Pueblo que no podían atender las peticiones de acceso a determinados documentos y expedientes por falta de medios personales, o por ser muy voluminosa la información solicitada, o por no localizarse en los archivos tales documentos. Esta institución ha contestado que la falta de medios personales no es excusa legal para que se desconozca el derecho de los ciudadanos y que tampoco se puede denegar el acceso a algunos documentos al amparo de la protección de datos cuando estos son públicos, o cuando los datos solicitados no son merecedores de esa protección. También se ha sugerido a los ayuntamientos que contesten expresamente a las solicitudes presentadas aportando la información solicitada o exponiendo los motivos por los que no se puede acceder a ella (16003512, 16006222, 15008789, 16003508 y 16009361).

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Han sido numerosas las quejas formuladas ante esta institución por concejales que denunciaban que sus respectivos ayuntamientos no facilitaban la información necesaria para el mejor ejercicio de su labor representativa, o porque no se les permitía el acceso a

determinados expedientes necesarios para controlar la labor de sus correspondientes equipos de gobierno (por todas, 16009574, 16004289).

En la mayoría de los casos en los que se han iniciado actuaciones para esclarecer los hechos expuestos, no se había reconocido los derechos fundamentales que asisten a estos representantes públicos, lo que dio lugar a la formulación de sugerencias para subsanar esas situaciones. Así, se indicó que se revocara la resolución que había dictado un alcalde, ordenando a los funcionarios que no entregaran ningún documento solicitado por algún concejal sin contar con su visto bueno. Se reiteró al alcalde que se permitiera a los interesados acceder a esos expedientes (14018961).

En otras ocasiones se ha sugerido que se facilite el acceso a un expediente específico solicitado, ya que cualquier concejal tiene derecho a consultar cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, sin que procediese alegar que no había sido incluido en el orden del día de una sesión plenaria y sin que se le exigiera exponer las razones por las que piden esa información (16013109, 16015256).

Aunque lo normal ha sido admitir a trámite las quejas remitidas por los ediles por el posible mal funcionamiento de sus respectivos órganos de gobierno locales, sin embargo, se desestimó una queja presentada por los concejales que denunciaron la utilización partidista por el equipo de gobierno de su ayuntamiento de la radio, web y otros medios de comunicación locales, ya que se trataba de una reclamación de carácter netamente subjetivo y político. También se rechazó otra queja en la que se le indicó al concejal que, dentro de las competencias de esta institución, no está el dar curso a las denuncias por la comisión de posibles delitos por parte de funcionarios y autoridades de la Administración (16015205, 16016307, 16012240, 16001474).

Se iniciaron actuaciones porque no se celebraban los plenos ordinarios en las fechas acordadas al principio del mandato, o porque se convocaban plenos extraordinarios sin figurar la motivación o sin haber transcurrido el plazo mínimo de 48 horas desde la convocatoria que está establecido y sin poder consultar los expedientes de los asuntos incluidos en el orden del día. Otras quejas fueron admitidas porque un grupo político no disponía de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, mientras que otros grupos sí tenían uno. En estos casos se consiguió que se subsanaran las irregularidades detectadas (16015298, 16014757, 16005610, 15012535 y 16004890).

17.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

En varias quejas los ciudadanos mostraban su disconformidad con la actuación municipal porque no se les reconocían los daños y perjuicios que habían sufrido en sus

bienes o derechos. Algunas no se admitieron por observarse de forma clara que no reunían todos los requisitos legales previstos; en otros casos había dudas razonables de que los daños alegados fuesen directamente causados por algún servicio municipal. Por ejemplo, las humedades en unas paredes y el filtrado procedente de las tuberías de la red de abastecimiento de agua o del alcantarillado, la rotura de la lápida de un nicho o la caída en la vía pública por el mal estado de la acera (16016673, 16002528, 16010935).

Se iniciaron las correspondientes actuaciones con los ayuntamientos competentes cuando los ciudadanos se quejaron porque dichas administraciones les habían remitido al contratista adjudicatario de las obras de abastecimiento y saneamiento realizadas en unas calles, o cuando la reclamación por responsabilidad patrimonial se había presentado por los daños sufridos en su vivienda (16014518).

17.4 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Algunas quejas que han sido presentadas por los ciudadanos porque sus ayuntamientos no los empadronaban, no han sido admitidas a trámite, ya que se observó que no se había cometido una irregularidad administrativa, como fue el caso de un progenitor separado o divorciado que quería impedir que se empadronasen sus hijos menores con el otro progenitor que tenía la guardia y custodia (16006974). O el ciudadano que quería información sobre si era ajustado a la ley que un ayuntamiento le pidiera presentar algún documento o justificante relacionado con el domicilio en el que deseaba empadronarse (16009358). En estos casos se les ha facilitado información sobre lo que establece la normativa al respecto.

En la mayoría de los casos en los que los ciudadanos han tenido problemas con el empadronamiento, se han abierto actuaciones para esclarecer los hechos planteados. Así se consiguió que un ayuntamiento modificara la nacionalidad que tenía un menor adoptado en el padrón de habitantes para que fuera acorde con el libro de familia y el Registro Civil, o que otros ayuntamientos dieran de baja en sus respectivos padrones a quienes habían sido denunciados por figurar en ellos sin vivir habitualmente en esos municipios (16000173, 15008086).

Han sido varias las quejas presentadas por extranjeros que han tenido dificultades para empadronarse, bien porque se les pedía unos documentos extras respecto a los nacionales, o porque eran rechazadas verbalmente sus solicitudes de renovación en el padrón de forma irregular (16014812). Hay que señalar las diversas quejas tramitadas con el **Ayuntamiento de la Ciudad Autónoma de Ceuta** por la interpretación que hace de la normativa que regula el padrón de habitantes ya que, en vez de esa, aplica el derecho civil de otro país (16005023), o no empadrona a los residentes en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de esa ciudad

autónoma sin motivación alguna y sin ofrecerles los correspondientes recursos (15015539), ni tampoco da de alta en el padrón a los que tienen una tarjeta provisional de solicitante de asilo (16006377 y 16012394). Esta institución ha formulado sugerencias para que empadronen a los interesados tras comprobarse que residen habitualmente en los domicilios declarados en sus solicitudes y ello aunque se pudieran encontrar en una situación irregular desde otros aspectos jurídicos.

En cuanto a las quejas que se han presentado sobre las denominaciones de las vías públicas, no se han admitido a trámite aquellas en las que los ciudadanos no habían tenido en cuenta que los ayuntamientos gozan de una potestad discrecionalidad por lo que no están obligados a estimar las peticiones de los ciudadanos en este sentido, o porque no se habían dirigido antes a sus respectivas administraciones locales presentando sus peticiones o reclamaciones. En cambio, sí se han tramitado aquellas que versaban sobre el retraso en la ejecución de acuerdos municipales sobre la denominación de viales públicos, o para que se mejorara la ubicación de los rótulos de unas calles (16002746, 16005395, 16013627).

17.5 BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Esta institución sigue recibiendo quejas porque los ciudadanos consideran que sus ayuntamientos no defienden debidamente los bienes municipales ante las posibles invasiones o usurpaciones efectuadas por terceros, ya se trate de caminos vecinales, de vías públicas o de parcelas de propiedad municipal. Algunas de estas quejas están basadas en malas relaciones vecinales entre particulares y raras veces han aportado los mínimos documentos que hubiesen dado visos suficientes de que se habían producido los hechos denunciados, que hubiesen permitido a los ayuntamientos iniciar los expedientes de investigación y, en su caso, recuperación de esos bienes locales (16010502, 16000880, 160011964 y 16011385).

Se sugirió al **Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)** que incorporara un camino al Inventario de Bienes Municipales, lo inscribiera en el Registro de la Propiedad y ejecutara las obras de reparación necesarias en el puente que hay en dicho camino para garantizar su uso público, el acceso rodado de vehículos y, en definitiva, su adecuada conservación. Inicialmente la Sugerencia se tuvo por rechazada. El ayuntamiento alegaba que el catastro atribuía la titularidad del dominio del camino a la Confederación Hidrográfica del Tajo. El ayuntamiento no tuvo en cuenta que la propia Confederación Hidrográfica había indicado que el camino era de titularidad municipal y que el hecho de que estuviera catastrado a su nombre, se debía a un error que estaba subsanando. De hecho, hasta los servicios técnicos municipales habían afirmado la

titularidad municipal del camino que reúne todas las características que definen a los bienes de dominio público.

Una vez finalizadas las actuaciones, el ayuntamiento se dirigió de nuevo a esta institución manifestando que había constatado que en 2014 el catastro había modificado la titularidad del terreno apareciendo ya como de titularidad municipal. Por ello, había dado las instrucciones oportunas para que dicho bien fuese inscrito en el Inventario y en el Registro de la Propiedad a nombre del ayuntamiento. Asimismo, había ordenado que se recabara informe de los distintos departamentos municipales, sobre la ejecución de las obras de reparación necesarias en el puente. Recientemente, el mismo ayuntamiento ha informado que la solución a ambas cuestiones se encuentra encauzada y que incluso la Concejalía de Medio Ambiente ha incluido la previsión del coste de la ejecución de las obras de reparación en el presupuesto del ejercicio de 2017. Aceptadas las Sugerencias formuladas, las actuaciones se han finalizado (15004925).

En otros casos sí se han detectado irregularidades que justificaban el inicio de actuaciones. Así ha ocurrido con la demora en la incoación del expediente de deslinde por posible ocupación de parte de una vía pública, o con la no ejecución del deslinde de un camino rural a pesar de los acuerdos anteriores del pleno por lo que, según aseguraba el interesado, seguía invadido por un colindante que había colocado una valla, o por la obstaculización y ocupación de caminos y calles de carácter público (16003518, 16015446, 16010306, 16015092 y 16014192).

En estas quejas, normalmente ha sido difícil conseguir que los ayuntamientos recuperasen los bienes usurpados, sobre todo si se trataba de municipios de poca población, siendo frecuente que esta institución haya tenido que requerir varias veces el envío de la información, lo que da lugar a que su tramitación se alargue durante varios años (15002446, 16009386, 12068843, 14019123 y 16003174).

Otras quejas han versado sobre la utilización y aprovechamiento dado por los ayuntamientos a sus bienes municipales, ya que los ciudadanos han mostrado su disconformidad con las decisiones adoptadas al respecto. Así, se han opuesto a la instalación de una terraza de un establecimiento hostelero que entorpecía el tránsito de vehículos, a la ampliación de una acera que impedía el acceso de vehículos a un inmueble, a la autorización a una empresa particular para colocar una carpa en un paseo marítimo durante unos meses, o a la distribución y adjudicación de unos quioscos en la playa. Aunque la Administración local tiene competencia para administrar sus propios bienes y goza de una cierta discrecionalidad en su uso, esta potestad ha de ejercerse con arreglo a criterios razonables, lo más objetivos posibles y procurando el interés general sobre el particular, y así se le ha recordado a los ayuntamientos (16009416, 16005075, 16010311, 16014136).

17.6 ACTIVIDADES Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Vías públicas urbanas

A lo largo del año 2016 se han presentado varias quejas sobre la falta de conservación y mantenimiento de las vías públicas locales. Así se ha denunciado el mal estado en que se encontraba un puente por el que se accedía a una pedanía, una carretera de acceso a un núcleo de población, o la mala pavimentación de una plaza porque ahí se hallan unos restos arqueológicos (16014771, 15013228, 16013717).

También se han iniciado actuaciones para comprobar las denuncias formuladas por la falta de asfaltado de calles y caminos rurales, o porque los vecinos de una urbanización habían colocado unas barreras que impedían el acceso general de vehículos a las calles de su interior cuando estas son públicas (16011037, 16008407, 16002928, 15017198, 15012930).

Se han presentado quejas por la deficiente prestación de otros servicios públicos municipales que tienen el carácter de mínimos y que son obligatorios, como el abastecimiento de agua, la limpieza viaria o el alumbrado público (16008188, 15014883, 15014275).

Esta institución se dirigió al **Ayuntamiento de As Neves (Pontevedra)** que había manifestado no poder acometer la urbanización de una vía pública al no disponer de fondos. Se sugirió al ayuntamiento que adoptara las medidas necesarias al objeto de conseguir la ayuda que le pudiera prestar la Diputación de Pontevedra y que propusiera la inclusión en el Plan Concellos, correspondiente al año 2016, de las obras de pavimentación de esta vía pública e instalación del resto de servicios propios de suelo urbano de los que carece. Las actuaciones se encuentran en trámite a la espera de la respuesta municipal (14018157).

Se sugirió al **Ayuntamiento de Santa María de la Alameda (Madrid)** que procediera a la pavimentación de una calle y a la instalación del resto de servicios propios de suelo urbano, previa imposición y ordenación de contribuciones especiales, si fueran necesarias, con el fin de poder cumplir el deber que le corresponde de prestar en su ámbito territorial los servicios obligatorios establecidos legalmente. En la actualidad esta institución se encuentra a la espera de recibir la respuesta municipal (16001432).

Se han tramitado diversas quejas sobre zonas verdes en las que se denuncia, o bien el estado de abandono y suciedad en el que se encuentran, o bien que se destinan a usos distintos, como por ejemplo el estacionamiento de vehículos.

Las zonas verdes son bienes de uso común general especialmente protegidos. Este especial régimen jurídico se traduce en una serie de garantías tendentes a su mantenimiento e intangibilidad, impidiendo que sean borradas del dibujo urbanístico de

la ciudad sin la concurrencia de poderosas razones de interés público. Si la calificación de una parcela en el planeamiento es la de zona verde o sistema de espacios libres, como parques y jardines urbanos, no puede destinarse a aparcamiento de vehículos. Las ocupaciones de las zonas verdes y parques para aparcamiento de vehículos no solo impiden o menoscaban la posibilidad de su uso por cualquier persona y el ejercicio libre del mismo, sino que, además, no es un uso compatible con el propio de las zonas verdes, especialmente de los parques y jardines.

Desde el punto de vista de la realidad física, la falta de urbanización de una zona verde pública y su destino a un uso distinto —como el de aparcamiento de vehículos— supone, de hecho, la disminución en el municipio de las superficies totales destinadas al uso de zona verde. Es constante la preocupación de esta institución por la preservación de las zonas verdes en cuanto constituyen una garantía de calidad de vida para los ciudadanos. Un reflejo de dicha preocupación es la frecuencia con la que se insta a las administraciones locales a que incorporen en sus instrumentos de planeamiento la previsión de zonas verdes de uso público entre sus determinaciones.

En estos términos se sugirió al **Ayuntamiento de Badalona (Barcelona)** que impulsara las actuaciones necesarias para garantizar el ajardinamiento de una zona verde y su destino al uso previsto en el planeamiento general del municipio, evitando así que se destine al de aparcamiento de vehículos. La Sugerencia fue aceptada (15006351).

Una queja relevante en materia de servicios públicos locales ha sido la tramitada a instancia del representante de un colectivo de vecinos contra las inundaciones de Godella (Valencia), que compareció ante esta institución para denunciar que en los últimos años el municipio había experimentado un crecimiento urbanístico desmedido y que no se habían modernizado las infraestructuras relativas al saneamiento y recogida de aguas pluviales. Añadía que, a pesar del gran incremento de la población, dichas infraestructuras han permanecido inalterables, revelándose totalmente insuficientes y obsoletas para atender la actual demanda. Ello ha provocado inundaciones que han afectado a todas las barriadas de Godella causando importantes daños económicos.

Se admitió la queja a trámite y se solicitó información sobre los hechos alegados al **Ayuntamiento de Godella, a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana y finalmente a la Confederación Hidrográfica del Júcar.**

Con posterioridad se tuvo conocimiento de que el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana tramitaba una queja por este mismo asunto, por lo que se finalizaron las actuaciones con ambas administraciones, prosiguiéndose con la Confederación Hidrográfica del Júcar, a quien se solicitó la remisión de información

complementaria y se formuló una Recomendación para que actuase de forma coordinada con las administraciones local y autonómica, colaborase con ellas y les prestase apoyo activo. La confederación ha aceptado la Recomendación formulada y afirma que en todo momento presta la mayor colaboración, coordinación y apoyo activo a las administraciones implicadas en este grave problema. Por ello, se han finalizado también las actuaciones con el organismo de cuenca, aunque a título informativo se ha dado traslado tanto de la Resolución, como de la respuesta recibida al Ayuntamiento de Godella, a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural y al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana (16005307).

Finalmente, cabe mencionar la actuación de oficio iniciada por el estado de abandono en el que al parecer se encuentra el llamado barrio del Aeropuerto, perteneciente al distrito de Barajas, en Madrid. Los vecinos llevan décadas denunciando que, aunque viven en el cuarto distrito con mejor calidad de vida de la ciudad, esto no se refleja ni en el estado de sus calles, ni en las fachadas de sus viviendas, ni en los servicios que reciben. El arroyo de Rejas, soterrado, cruza el ámbito generando todo tipo de problemas a su paso. Las casas, pensadas en el momento de su construcción para acoger familias durante apenas cinco años, ya tienen sesenta. Al estar construidas con materiales deficientes y peor cimentación, están agrietadas hasta el punto que temen por su estabilidad. De hecho, en 1975 cinco bloques fueron declarados en ruina. Por último, el colector y las tuberías no tienen capacidad para asumir incrementos inesperados de agua.

Ante esta situación se han sucedido en el tiempo las iniciativas municipales para mejorar la zona, todas sin éxito hasta la fecha. A finales de 2015, el barrio fue declarado Área de Rehabilitación Integral (ARI) y se plantea repartir las cargas de inversión de la transformación del barrio entre los vecinos y las administraciones con responsabilidades en materia de vivienda (Ministerio de Fomento, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid). Por otro lado, la Concejalía del distrito de Barajas se habría comprometido a mejorar el barrio, intensificando el servicio de limpieza, renovando el arbolado y mejorando la situación de las edificaciones y de las infraestructuras. Los vecinos además reclaman la canalización del arroyo de forma que no se produzcan más inundaciones cuando llueve.

Se ha solicitado al **Ayuntamiento de Madrid** que remita información sobre la situación urbanística de este barrio, su estado de conservación y el nivel de servicios públicos de que disfruta. También se le ha pedido que indique las medidas que tenga previsto adoptar a fin de dar una solución al problema descrito y atender las reclamaciones de estos vecinos. Las actuaciones siguen en curso (16014522).

Limpieza

Han sido varias las quejas presentadas relativas de una u otra forma a la tenencia y cuidado de perros. Ya sea por la suciedad derivada de los excrementos caninos en las vías públicas, por las molestias y problemas de insalubridad derivadas de la cercanía de zonas reservadas a estos animales o de su carencia o escasez. Varios ciudadanos se quejan de la falta de civismo de algunos dueños de animales, quienes no recogen los excrementos que dejan en los lugares públicos, sin que los ayuntamientos impongan las sanciones previstas (15018799, 16001455, 16010405, 16011417, 16008075, 16016090, 16012148, 15010875, 16016800 y 16016849).

Se han presentado quejas por disconformidad con la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, fundamentalmente por filtraciones y humedades en viviendas, por la ausencia de una red municipal de alcantarillado en un núcleo de población, o por la posible mala calidad del agua potable de una pedanía (16006450 y 16007169, 16007562 y 16004591).

Iluminación de vías públicas

Se han recibido quejas respecto a la iluminación de las vías públicas. Así, se denuncia la poca iluminación de una calle, o de un barrio o la no reposición de las instalaciones defectuosas. En otros casos, las quejas versan sobre contaminación lumínica. En los casos de escasa entidad, los ayuntamientos suelen reponer las instalaciones o iluminar más eficazmente las calles. En ocasiones, los ayuntamientos alegan que se está procediendo al cambio de las luminarias por otras de menor consumo y, otras veces, que el vecino tenía iluminación por la otra fachada de su vivienda (16013433, 16000329, 15011614, 16009333, 16013141, 16000851, 16013041).

También ha informado esta institución a formulantes de quejas, que el Defensor del Pueblo no podía indicar a un ayuntamiento dónde tenía que colocar las farolas públicas, cuántas veces debía limpiar una calle, cuál debía ser la calidad del agua potable óptima o el lugar por donde tenía que ir la red de alcantarillado. Todo ello es competencia de los servicios técnicos municipales y estos tienen la obligación de actuar de acuerdo con los criterios técnicos de adecuación al interés público.

No obstante, esta institución ha considerado procedente en algún caso rechazar las alegaciones municipales sobre la escasez de medios económicos, ya que, aunque es potestad discrecional el administrar los recursos públicos, esta potestad no permite dejar sin cobertura aquellos servicios que tienen la consideración legal de mínimos y obligatorios.

Tampoco se ha aceptado que se quedara sin prestar un servicio básico municipal, alegando escasez presupuestaria, cuando el ayuntamiento en cuestión no había utilizado los medios tributarios que la ley le otorga con los que podía contribuir al coste de la instalación de esos servicios. Así, se ha sugerido que se pavimentara la parte de una calle que todavía estaba con tierra, o que se instalara el sistema de alcantarillado general en un núcleo de población, y ello tan pronto como lo permitieran las prioridades acordadas por dichos ayuntamientos (16011037, 16013041).

Cementerios

Los servicios funerarios y de entierro municipales también han sido objeto de queja en numerosas ocasiones, por cuestiones de diverso tipo. Se han recibido quejas por disconformidad con la ubicación de los velatorios cerca de viviendas, por falta de respuesta expresa a las peticiones de información acerca de la titularidad de la concesión de determinadas sepulturas o nichos, por retraso en su asignación, o por desacuerdo con los precios en los servicios funerarios. También por la información errónea facilitada por algunos gestores de cementerios, la cual había producido perjuicios a los afectados y con una importante incidencia emocional (16002546, 16000054, 16004442, 16001379, 15015664).

Con ocasión de la tramitación de una queja, esta institución ha sugerido a una empresa municipal encargada de gestionar los servicios funerarios que pusiera en marcha un registro de entrada y salida de comunicaciones escritas, telefónicas y por internet de las reclamaciones, peticiones de servicios y notificaciones que presentasen los usuarios, para que así quedase constancia de todas las relaciones de los ciudadanos con ese servicio público municipal, así como de las gestiones hechas telefónicamente o por fax de los usuarios, y que se mejorase la información que estos pudieran obtener sobre el servicio. Estas sugerencias han sido aceptadas (16001379).

18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

El acceso al empleo público en condiciones de igualdad, de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, es un derecho fundamental que la Constitución española garantiza a todos los ciudadanos. El citado acceso está sujeto a numerosos condicionantes, el primero de ellos el relativo al montante de plazas que las Administraciones públicas vienen a ofertar cada año de conformidad con la Ley General Presupuestaria.

Las restricciones presupuestarias en materia de empleo público han sido importantes en los últimos ejercicios. Desde la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, se ha producido una relativa normalización de las tasas de reposición en determinados sectores en los que se vino a permitir la nueva incorporación de efectivos hasta alcanzar un 50 %. Con la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, dicho proceso de normalización de la oferta de empleo público en el conjunto de las administraciones ha dado un paso más hacia la recuperación de las tasas de reposición del 100 %.

En todo caso, todavía no se permite en amplios sectores de la Administración el mantenimiento del número de efectivos de las plantillas, ya que con carácter general solo se permite la renovación del 50 % de las bajas acaecidas durante el ejercicio.

18.1 OFERTA PÚBLICA DE EMPLEO

Incumplimiento de los plazos de la convocatoria

El incumplimiento del mandato establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, respecto al tiempo de ejecución de las ofertas de empleo público, en el plazo improrrogable de tres años, continúa presente en algunos supuestos de convocatorias selectivas.

Es el caso de la convocatoria correspondiente a la categoría de Técnico Especialista en Radiodiagnóstico, en el que el proceso selectivo convocado por el Servicio Canario de la Salud se encuentra aún sin finalizar, a pesar de haberse publicado en abril de 2012, que a su vez se llevó a cabo al amparo de la Oferta Pública de Empleo del año 2007, incumpliéndose los plazos procedimentales que resultan de aplicación en procesos de este tipo. Ello llevó a **recordar a la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Canarias** el deber jurídico de resolución de los expedientes dentro del plazo máximo computable con arreglo a las previsiones legales y a

recomendar que adoptara las medidas precisas para la resolución del proceso selectivo que aún sigue en trámite, no obstante haberse iniciado hace más de cuatro años y haber transcurrido el plazo máximo establecido.

En su respuesta, la Administración informó de la tramitación que se lleva a cabo pendiente del cumplimiento de trámites en el procedimiento que, a la fecha de realización de este informe, no han concluido (14016422).

Limitaciones de acceso

Por otro lado, las limitaciones en el acceso al empleo público vía tasa de reposición, a las que ya se ha aludido, han conducido a las administraciones públicas a fomentar, para ciertos cuerpos y escalas, el acceso a los mismos a través de procedimientos de promoción interna.

Esta institución reconoce la importancia de la promoción interna como mecanismo para el fomento de la progresión de los funcionarios públicos en la carrera profesional, tal y como establece el artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, y el artículo 18 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Si bien las administraciones públicas deben fomentar la promoción interna de sus empleados públicos, deben evitar que la misma se convierta en el sistema de acceso exclusivo para determinados cuerpos y escalas en las administraciones públicas, impidiendo el acceso a los mismos a través de sistema de acceso libre, es decir, sin disponer previamente de la condición de empleado público.

Por ejemplo, a raíz de una queja sobre la Oferta de Empleo Público de 2015, aprobada por Real Decreto 196/2015, en la que el acceso a ciertos cuerpos y escalas solo se podía realizar exclusivamente desde la promoción interna, se analizaron las ofertas de empleo público de los últimos años y se constató que la limitación era recurrente y afectaba al Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, el Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias y la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos.

Solicitado informe al respecto, la entonces **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** informó que las fechas de la última convocatoria de plazas de nuevo ingreso para los citados cuerpos y escalas eran: año 1992, para el Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado; año 1988, para el Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, y el año 1992 para la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos.

Desde una perspectiva jurídica, esta institución consideró que la citada situación implicaba una limitación en el acceso al empleo público que no era conforme con los principios constitucionales que lo informan.

La Administración, consultada sobre la señalada práctica, fundamentó su legalidad en que las plazas convocadas para su provisión mediante procesos de promoción interna no computan dentro del límite máximo de plazas derivado de la correspondiente tasa de reposición de efectivos, y en que no existe previsión legal alguna en la que se condicione la convocatoria de plazas de promoción interna a que se produzca la de plazas de ingreso libre. Asimismo, sostuvo que las plazas de promoción interna se corresponden con el correlativo derecho legal de los funcionarios de carrera a la progresión profesional y, en fin, son un instrumento de planificación de personal y organización de los recursos humanos de las administraciones públicas.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 19 noviembre de 1992, señaló que «[...] la parte demandada ha incumplido claramente dicha prescripción al reservar para la promoción interna el 100 % de las plazas convocadas, sin que pueda argumentarse de contrario que la limitación que anteriormente establecía el artículo 22 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, y que ha sido suprimida por la Ley reformadora de la misma de 1988, suponga que en la actualidad las administraciones públicas ostenten unas facultades ilimitadas para proceder a la convocatoria de plazas funcionariales por el procedimiento de la promoción interna; es decir, que resulta evidente que la antigua limitación del 50 % ha sido suprimida, pero ello no autoriza a que la totalidad de las plazas convocadas, como ocurre en el presente caso, se provea por promoción interna, ya que dicha circunstancia pudiera reputarse contraria al contenido esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 CE».

Dicha doctrina fue reiterada en las sentencias de 20 enero de 1992 y 25 de enero de 2006. Concretamente, en esta última indicó el alto tribunal que llevada a la práctica la reserva de la totalidad de las plazas a la promoción interna «podría originar que se cerrara el acceso libre a los Cuerpos o Escalas con exigencia de titulación superior a la del certificado de escolaridad, porque todas las vacantes de aquellas se reservasen a promoción interna, de modo que la total selección de funcionarios públicos tuviese siempre su origen en los Cuerpos o Escalas del grupo inferior, con independencia de que después, para ser promovido, sea necesario poseer la titulación exigida para integrarse en el grupo superior. Esta situación haría que el criterio legal del acceso libre quedase tan evidentemente restringido, que sin duda acabaría lesionando los principios constitucionales de mérito y capacidad».

Por ello, el Tribunal Supremo señaló en la citada sentencia que «[...] el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las administraciones públicas es el de las pruebas libres, siendo este además, el que mejor

extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando esta, por propia definición, alcance a menos sujetos. Por eso en la ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a "facilitarla", nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres».

En consecuencia, de conformidad con la doctrina expuesta, si bien el procedimiento de promoción interna es un instrumento de planificación de los recursos humanos, este no debía excluir las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres.

Por ello, esta institución formuló una **Recomendación** a la entonces **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** para que promoviera en las siguientes ofertas de empleo público y en la medida en que lo permitiera la planificación presupuestaria y organizativa de los recursos humanos, la oferta de plazas de acceso libre en aquellos cuerpos y escalas en los que no se hubiese producido en los últimos años.

Dicha **Recomendación** fue aceptada por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas mediante escrito de fecha de 8 de septiembre de 2016 (15015921).

18.2 DESARROLLO DE LOS PROCESOS SELECTIVOS

Un año más se han observado dilaciones por parte de algunas administraciones públicas, sobre todo corporaciones locales, respecto al desarrollo de procesos selectivos para la provisión de puestos una vez aprobada y publicada la convocatoria correspondiente.

La falta de información a los aspirantes de los motivos y circunstancias por las que no se producen avances en los procesos selectivos, una vez convocados e incluso iniciados, genera desconfianza en los participantes, que han expuesto ante esta institución desconocer la situación en la que se encontraba el procedimiento del que eran parte interesada.

Desde el Defensor del Pueblo se ha recomendado a las administraciones públicas que informen oportunamente a los aspirantes del desarrollo de los procesos selectivos en los que participan y que se resuelvan en plazos razonables las vicisitudes que pudieran surgir en el transcurso de los mismos, respetando las expectativas laborales y profesionales de los aspirantes a las plazas convocadas.

Ejemplo de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Aspe (Alicante)** que, a pesar de haber transcurrido tres años desde la publicación de la convocatoria para la elaboración de una bolsa de empleo de los puestos de auxiliar administrativo, peón de servicios varios, peón de limpieza de edificios y trabajador social para la dotación temporal o satisfacción de necesidades puntuales que se pudieran producir, sin embargo no se había resuelto la misma. La comisión de valoración únicamente se había reunido en dos ocasiones para establecer las pautas a seguir en el proceso de valoración, lo que a criterio del Defensor del Pueblo vulneraba los principios de eficacia de la actuación administrativa y de seguridad jurídica en su relación con los ciudadanos, pues una demora tan importante es merecedora de una explicación a los participantes en el proceso selectivo (14019649).

También, se han llevado a cabo a lo largo de 2016 actuaciones por la falta de motivación de las resoluciones adoptadas por los tribunales calificadores frente a las reclamaciones planteadas por los aspirantes, así como respecto a la ausencia de respuesta a los recursos interpuestos por los participantes en los procesos selectivos, ya sea por su desarrollo o por su resultado, pues en numerosas ocasiones las administraciones públicas no dictan resolución.

El Defensor del Pueblo se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 17.2 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».

Por ello, desde esta institución se insiste ante las administraciones convocantes en que no queda al arbitrio de los órganos calificadores la resolución o no de los recursos y reclamaciones formulados por los participantes y la motivación de las mismas, pues una cosa es el núcleo del juicio sobre el que opera la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último «queda fuera del ámbito propio del llamado “juicio de discrecionalidad técnica” ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate» (STS de 15 de diciembre de 2011).

La libertad de apreciación técnica del tribunal calificador a la hora de resolver se ejerce sin perjuicio de la sujeción al ordenamiento jurídico, que prevé, no solo la fiscalización de los actos por vía judicial, sino también administrativa, a través de recursos. Como señala el Tribunal Supremo, la motivación es un requisito necesario que cumple con la doble finalidad de impedir que la decisión administrativa aparezca como

puramente voluntarista, como sucedería si no explica su razón de ser, y de evitar que, conociendo esta, el recurrente pudiera quedar privado de los argumentos precisos para combatirla (SSTS de 10 de noviembre de 2001 y 27 de julio de 2000).

Ejemplo de estas actuaciones han sido llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Logroño** (16005021) y el **Ayuntamiento de Garrucha** (15011928).

18.3 TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS SELECTIVOS

Al haber sido mayor el número de plazas convocadas en las ofertas de empleo público de las administraciones, ha sido también mayor el número de participantes en los procesos selectivos convocados. Estos aspirantes a un empleo público han reclamado ante el Defensor del Pueblo mayor transparencia, tanto en el desarrollo de los procesos de selección como en su resolución. Ha sido preocupación esencial de esta institución velar por que queden garantizados los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, así como el de transparencia y publicidad de la actuación de los tribunales calificadores, siempre con respeto al margen de discrecionalidad que tales órganos colegiados tienen atribuido.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como principio general que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y demás leyes que resulten de aplicación.

La transparencia se encuentra entre los principios rectores de acceso al empleo público (artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). El legislador impone a las administraciones públicas, entidades y organismos que convocan, tramitan y resuelven los procesos selectivos la observancia de una guía en su conducta que debe ser acorde con la naturaleza y los fines de la transparencia.

Por su parte, tanto la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establecen que los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen derecho «a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de los documentos contenidos en ellos».

Entrega de copias de examen

A través de las quejas recibidas se ha constatado que, en ocasiones, la actuación de las administraciones no atiende a los principios recogidos en las normas citadas, pues los participantes en los procesos selectivos plantean ante esta institución que no se les entrega copia de los ejercicios realizados o que no se les permite el acceso a los cuestionarios de las preguntas formuladas en los exámenes.

Ejemplo de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Los Santos de Maimona (Badajoz),** que desestimó la entrega de una copia del ejercicio realizado a un aspirante a policía local, al estimar que no era un documento aportado por el solicitante como parte de un procedimiento sino que formaba parte del propio proceso selectivo.

Esta institución considera que este actuar administrativo no atiende a los principios recogidos en las normas citadas pues, precisamente, el proceso selectivo constituye el procedimiento administrativo de concurrencia competitiva del que el interesado forma parte y, por ello, es indudable su condición de parte interesada en el mismo por haber sido aspirante y participante. Las resoluciones de los procesos selectivos deben alcanzar un nivel de transparencia adecuado conforme al artículo 105 de la Constitución, principio que debe inspirar la actuación de las administraciones públicas y guiar sus relaciones con los ciudadanos.

El derecho a obtener copia de los documentos obrantes en los procedimientos en los que los ciudadanos sean parte no puede interpretarse de manera restrictiva, por lo que se sugirió a la citada corporación que facilitara al aspirante copia de su hoja de respuestas, resolución que no ha sido aceptada por la corporación municipal (16004244).

De mayor alcance es la tramitación llevada a cabo con la **Dirección General de la Guardia Civil** ante la comparecencia de participantes en la convocatoria de 2016 para el acceso de la escala de cabos y guardias. Los aspirantes expresaron que por parte del tribunal de selección se publicaron las plantillas oficiales de respuestas de la prueba de ortografía, conocimientos e idioma, pero no se publicaron las preguntas correspondientes a cada uno de los ejercicios realizados. Tampoco se permitió a los opositores quedarse con copia del cuestionario junto con la hoja autocopiativa de sus respuestas, algo que sí es habitual en gran parte de los procesos selectivos convocados en la Administración General del Estado, de acuerdo con los principios de transparencia y publicidad en los que se debe inspirar todo proceso selectivo.

Los afectados alegaban que, en el trámite para realizar las alegaciones oportunas, respecto de la plantilla correctora de respuestas publicadas, al no recordar

con exactitud las preguntas efectuadas por el tribunal, no era posible llevar a cabo alegación alguna.

Iniciadas las oportunas actuaciones, la Dirección General de la Guardia Civil alegó que la convocatoria de la citada prueba no contemplaba en ninguna de sus bases la entrega o publicación de los cuadernillos de preguntas realizadas a los opositores y se aludía también al «carácter confidencial» de las preguntas del examen y a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos.

El Defensor del Pueblo ha manifestado que, aunque no exista una norma concreta que imponga al órgano seleccionador esa obligación, cabe señalar un criterio favorable de esta institución a que se suministre a los aspirantes o hagan públicos, al igual que la plantilla correctora, los cuadernillos de las preguntas de los exámenes ya que así los aspirantes interesados podrán formular, en su caso, las reclamaciones que tengan por conveniente con mayor rigor en sus argumentos. Si bien es cierto que se trata de una práctica que no se contempla habitualmente en las convocatorias, tampoco se encuentra vedada por estas ni tal proceder supondría una modificación de sus bases.

La publicidad de las preguntas formuladas debe encuadrarse dentro de la observancia del principio general de transparencia en toda actuación administrativa, principio recogido entre los rectores de acceso al empleo público (artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) y que se consagra en los artículos 13 y 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La entrega o no del cuadernillo de preguntas al opositor no entra dentro de lo que se entiende como discrecionalidad técnica, ya que la ejecución material de esa entrega no entraña en sí misma una valoración del contenido de ese examen o una revisión de la calificación dada por el tribunal. Esta cuestión hay que encuadrarla dentro del derecho a la información y acceso a los registros y archivos administrativos que se reconoce a los ciudadanos en el artículo 105 de la Constitución española.

Como se ha señalado, la Dirección General de la Guardia Civil justificó también su modo de proceder en la salvaguarda de la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos y señaló que la remisión de copias de los documentos incluidos en los procesos selectivos a cada uno de los aspirantes que así lo solicitasen provocaría, además del consiguiente retraso en el cumplimiento de los objetivos que esta jefatura tiene asignados, una dispersión de la documentación, en particular de las preguntas de examen, que por su propia naturaleza tienen carácter de confidencial.

Esta institución estima que la entrega a los opositores de los cuadernillos que contienen los cuestionarios y ejercicios tipo test que se realizan se puede atender de forma rápida y fácil si se adoptan medidas de carácter general, como sucede en otros procedimientos selectivos con multitud de participantes y, en vez de atender de forma individual a cada uno de los aspirantes que soliciten ese cuestionario, adoptar medidas como la no necesaria devolución de los cuadernillos de preguntas al finalizar la realización del examen o bien, al igual que se lleva a cabo con la plantilla correctora de respuestas, su publicación en la página web oficial de ese centro directivo, lo cual agilizaría sin duda la actuación de esa Administración ante posibles reclamaciones y recursos y reduciría el trabajo y los trámites que se derivan de todo proceso selectivo, atendiendo así a los principios de eficacia y celeridad.

Por todo ello, se ha recomendado a la Dirección General de la Guardia Civil que se adopten las medidas oportunas que permitan conservar o acceder a los cuadernillos que contienen las preguntas de los exámenes que los participantes realicen, en términos similares a la publicación de la plantilla correctora, de acuerdo con los principios de transparencia y publicidad que han de regir los procesos de acceso al empleo público, pues por parte de la Administración se debe buscar no decidir nunca en términos contrarios al ciudadano si existe al menos una interpretación favorable a este. Dicha **Recomendación** está pendiente de respuesta (16009827).

Nota de corte

En el año 2014 se había formulado una **Recomendación** al **Ministerio de Justicia** en la que se instaba al departamento a especificar las puntuaciones comunes que garantizan el acceso a los siguientes ejercicios, en las convocatorias de pruebas selectivas territorializadas, con independencia del número de aspirantes que concurran, con el fin de que todos los aspirantes con carácter previo conocieran las mismas y se evitara así, diferencias en cuanto a los niveles de conocimientos exigidos en razón exclusivamente del ámbito territorial por el que el aspirante se hubiera presentado al proceso en cuestión. Dicha **Recomendación** fue aceptada por la Secretaría de Estado de Justicia.

Sin embargo, en el proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa de la Administración de Justicia convocado mediante la Orden JUS/2293/2015, de 19 de octubre, el Tribunal Calificador Único previsto en la convocatoria aprobó un acuerdo en el que se establecían las distintas puntuaciones mínimas (notas de corte) en función del ámbito territorial. En consecuencia, **el Ministerio de Justicia** incumplía una **Recomendación** aceptada previamente por ese departamento.

Sin perjuicio de las cuestiones jurídicas que pueden plantearse respecto a si una Administración pública puede o no apartarse de una Recomendación de esta institución que ha sido formalmente aceptada y sobre su incidencia sobre los principios de seguridad jurídica y buena fe, el Defensor del Pueblo se dirigió a la **Secretaría de Estado de Justicia** en relación con la cuestión mencionada.

Desde la Secretaría de Estado de Justicia se alegó que, conforme a lo dispuesto en el artículo 483 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la normativa de transferencias de competencias de personal y traspasos de medios a las comunidades autónomas, el proceso selectivo estaba territorializado. Los aspirantes, una vez publicada la convocatoria, conocían el número de plazas de cada ámbito y optaban libremente por presentarse por uno u otro, garantizándose así el principio de igualdad. Se aducía, además, que tanto el número de plazas convocadas como el de aspirantes que concurrían por cada ámbito y turno, el nivel de conocimientos y resultados de los ejercicios o la duración del proceso, eran muy diferentes y variaban en cada ámbito, por lo que no se consideraba, desde la Administración, trato discriminatorio el establecimiento de distintas notas de corte que facilitaban la gestión de los procesos selectivos y posibilitaban la cobertura de las plazas.

Esta institución, aun comprendiendo los problemas de gestión que el establecimiento de una misma nota de corte para todos los ámbitos territoriales puede implicar, considera que el establecimiento de distintos conocimientos mínimos exigibles para superar los mismos ejercicios en los diferentes ámbitos territoriales sí puede contravenir los principios de igualdad, mérito y capacidad que reconoce el artículo 23.2 de la Constitución española. Y ello al margen de que la nota final para aprobar la oposición, una vez acreditados los conocimiento mínimos, pueda ser diferente en cada ámbito territorial, pues aquí sí entrarían en juego el número de plazas ofertadas y los aspirantes presentados.

En consecuencia, se instó a la Secretaría de Estado de Justicia a que comunicara si ese departamento iba a seguir para las próximas convocatorias de pruebas selectivas territorializadas en el ámbito de la Administración de justicia la Recomendación aceptada en 2014, consistente en especificar en las convocatorias de pruebas selectivas territorializadas y con independencia del número de aspirantes que concurriesen las puntuaciones comunes que garantizasen el acceso a los siguientes ejercicios.

Desde la citada Secretaría de Estado se comunicó que se seguiría la señalada **Recomendación** en la medida de lo posible. Dicha respuesta no permite deducir a esta institución si se seguirá o no el criterio defendido por ella, ni bajo qué circunstancias dicho criterio será o no tenido en consideración, por lo que consideró que la **Recomendación** de 2014 había sido rechazada (16006269).

También se abordó en este ejercicio la determinación de la denominada «nota de corte», o conocimientos mínimos exigibles a los aspirantes a un determinado proceso selectivo, para el supuesto de que hubiera en la correspondiente convocatoria reserva de plazas para personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo entiende que la existencia de un turno especial para personas con discapacidad no las dispensa de superar las pruebas selectivas acreditando el mínimo de aptitud y conocimientos establecido en cada convocatoria, pero ha de servir para que, superado ese mínimo, la competición para alcanzar el derecho al nombramiento se limite a quienes participan en dicho turno especial y para las plazas a ese turno reservadas, sin entrar en concurrencia competitiva con quienes participan en las mismas pruebas en otros turnos o cupos ya sean libres o restringidos.

Parece razonable pensar que lo idóneo para garantizar los principios constitucionales y legales de protección a la discapacidad sería que el establecimiento de los niveles mínimos comunes necesarios para superar cada ejercicio o fase de las pruebas selectivas viniese directamente determinado por la convocatoria y que la habilitación para fijar un umbral superior exigiese su concreción separadamente para quienes compiten en el turno de discapacidad y para quienes compiten en los restantes turnos.

Se deduce de la doctrina del Tribunal Supremo, mantenida en diversas sentencias, entre las que cabe citar la de 18 de octubre de 2007 y la de 30 de agosto de 2008, en la que se afirma en relación con los principios de mérito y capacidad que alcanzado el nivel mínimo de capacidad se entra en el de mérito, «[...] donde juega esencialmente la discriminación positiva que se establece a favor de los discapacitados, y que no trata sino de paliar la situación inicial de desigualdad de la que parten en el acceso a la función pública, de tal suerte que reservado un cupo de plazas para su adjudicación entre los aspirantes discapacitados, la competencia ha de verificarse entre los aspirantes de cada grupo, sea la de los discapacitados mayor o menor».

Sobre los argumentos anteriormente expuestos se solicitó opinión **a la entonces Secretaría de Estado de Administraciones Públicas**, a fin de que analizara la posibilidad o pertinencia de introducir modificaciones en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, o alternativamente, impartir instrucciones para que las convocatorias de pruebas selectivas, en las que se incluya turno para personas con discapacidad, contengan las precisiones oportunas sobre la acreditación de suficiencia para la superación de las pruebas o ejercicios.

Desde la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se rechazó la citada posibilidad al considerar que entre ambos turnos, el general y el reservado para personal

con discapacidad, existe concurrencia competitiva, ya que el artículo 3.2 del citado Real Decreto 2271/2004 establece la posibilidad de que en las convocatorias ordinarias con reserva de plazas para personas con discapacidad, en el supuesto de que alguno de los aspirantes con discapacidad que se haya presentado por el cupo de reserva, superase los ejercicios correspondientes pero no obtuviera plaza (por agotarse las reservadas al citado cupo) y su puntuación fuera superior a la obtenida por otros aspirantes del sistema de acceso general, será incluido por su orden de puntuación en el sistema de acceso general.

18.4 PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

En ocasiones el esfuerzo y los medios dedicados a la formación especializada de los empleados públicos no encuentran la debida correspondencia con la existencia de plazas acordes con esa especialización, disfunción que perdura en el tiempo.

Es el caso de la formación especializada del personal estatutario de los servicios de salud, materia sobre la que se planteó una queja acerca del reconocimiento de la especialidad de Enfermería en Salud Mental.

De la respuesta de la **Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** se desprendía la realidad de la situación denunciada, esto es, que habiendo transcurrido más de diecisiete años desde el desarrollo y establecimiento de la formación especializada por el sistema de residencia a partir del año 1998, se viene haciendo una inversión en formación en las distintas (siete) especialidades de enfermería, y en concreto, por lo que se refería a la queja formulada, en la de Enfermería Especialista en Salud Mental, sin que ello se haya traducido en la correspondiente creación de plazas para las distintas categorías con el consiguiente perjuicio que ello acarrea, tanto en la atención de los pacientes, como en lo referente a las expectativas profesionales del personal de enfermería, además del desaprovechamiento de los medios empleados en la formación especializada.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad promovió, en junio de 2013, un acuerdo en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud y en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud previa negociación con los agentes sociales en el ámbito de negociación del sistema.

Para alcanzar dicho acuerdo se han celebrado sucesivas reuniones en las que se constató la desigual implantación que tienen las categorías de las especialidades de enfermería en los distintos servicios de salud en los que tan solo la categoría de especialista obstétrico-ginecológica está creada y dotada al 100 %.

Desde entonces se han ido creando y dotando plazas de enfermero especialista, bien a través de la implantación de la categoría genérica de «enfermero especialista» o a través de la vía específica de creación de la categoría estatutaria de cada una de las especialidades, en los servicios de salud de doce de las diecisiete comunidades autónomas, teniendo proyectos en curso en septiembre pasado La Rioja, Andalucía, Castilla-La Mancha y Asturias.

Son, por tanto, notables los avances producidos en la materia, sin que ello evite recordar que la eficiencia del sistema requiere que la formación especializada tenga un reflejo pleno en las plantillas de los servicios de salud para aprovechar al máximo la inversión realizada y los conocimientos adquiridos en el proceso formativo (15017817).

Médicos especialistas sin título (MESTOS)

En otros supuestos, el problema, dilatado en el tiempo, se origina por antiguas deficiencias en materia de formación especializada y su repercusión en la obtención de la titulación de una especialidad médica.

Esta es la situación de los médicos especialistas sin título (MESTOS), colectivo de médicos que sin estar en posesión del título de médico especialista trabajan como tales desde hace muchos años, tanto en el Sistema Nacional de Salud como en la medicina privada, aun cuando en el desempeño de su función sufren limitaciones y perjuicios como consecuencia precisamente de la carencia de dicho título, asunto ya tratado con anterioridad por esta institución.

La **Secretaría General de Sanidad y Consumo** indicó que, por Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, se reguló un procedimiento excepcional de acceso al título de Médico Especialista, ya concluido, mediante el que se regularizó la situación de 7.594 integrantes del denominado colectivo MESTO en España.

Dicho procedimiento se llevó a cabo de acuerdo con la Unión Europea, lo que ha determinado la referencia expresa al mencionado real decreto en el artículo 27.2 de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, teniendo en cuenta las proposiciones del Parlamento Español sobre la posibilidad de reabrir un nuevo procedimiento excepcional de acceso al título de Médico Especialista al amparo de lo previsto en el artículo 61 de la Directiva 2005/36/CE, elevó consulta a la Comisión Europea que se ha pronunciado expresamente en dos ocasiones —la última el 8 de abril de 2013— indicando la improcedencia de abrir un nuevo procedimiento excepcional por considerar que no estaría en consonancia con los requisitos necesarios de formación

que exige dicha directiva. Una nueva regulación del colectivo MESTO tendría claras implicaciones comunitarias derivadas de lo previsto en la norma comunitaria traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, que establece las condiciones mínimas de formación de médicos especialistas para la Unión Europea.

Subrayaba el ministerio que dicha norma comunitaria se refiere a aspectos que no cumpliría el colectivo MESTO, como son los relativos a que la formación se lleve a cabo a tiempo completo (con una duración no inferior al tiempo mínimo determinado para cada especialidad en la propia directiva), que se realice en centros sanitarios expresamente acreditados a tal fin (en plazas acreditadas) por las autoridades de cada Estado y bajo la supervisión de estas (supervisión, evaluación, programa).

Los criterios de armonización en la formación de especialistas están estrechamente vinculados al principio de libre circulación de profesionales, poniendo de manifiesto la importancia que tiene para la Unión Europea la formación de especialistas al mismo tiempo que garantiza niveles de calidad homogéneos en todos los países que la integran.

El ministerio consideró que las comunidades autónomas tienen la posibilidad de regularizar la situación de los médicos sin título de especialista que actúan en su ámbito adscribiéndoles, como tales médicos y conforme a las funciones de esa profesión sanitaria regulada y titulada, a puestos de trabajo de instituciones sanitarias que no requieran estar en posesión de título de especialista, según los criterios organizativos y relaciones de puestos de trabajo aprobados por cada comunidad autónoma, en el uso de las competencias que les han sido transferidas en materia de sanidad.

El ministerio resaltaba igualmente que la convocatoria de pruebas selectivas 2015-16 para plazas de formación sanitaria especializada, incluía una oferta de 6.098 plazas solo para médicos. La amplitud de dicha oferta (similar a la de años anteriores) pondría de manifiesto que se habrían salvado las dificultades históricas que en su día pudieron existir para acceder a una plaza en formación en el sistema español de formación sanitaria especializada, origen de este problema, y la inoportunidad de una nueva regulación de acceso excepcional al título de especialista y el agravio comparativo que se produciría con la misma respecto a los actuales graduados y licenciados en Medicina.

Puesto que, por las razones expuestas, no se considera factible ni está previsto que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad proponga la adopción de nuevas medidas para regularizar la situación del denominado colectivo MESTO a través de una disposición similar a la del Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre, y al haber reclamado los interesados en su día una solución a su situación a las respectivas

consejerías competentes en la materia, se resolvió **iniciar de oficio actuaciones ante las distintas comunidades autónomas** que permitan establecer los datos sobre el número de profesionales a los que afecta la situación planteada en la queja, y sobre las circunstancias que han determinado las diversas situaciones en las que se encuentran dichos facultativos y las posibles medidas que se consideren necesarias para la regularización de este colectivo, actuaciones que se encuentran en trámite al cierre de este informe (15015656 y 16004314, entre otras).

18.5 RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, señala que las administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

La ley marca los principios básicos y cauces procedimentales a que debe atenerse su elaboración, pero las relaciones de puestos de trabajo deben ser en todo momento la expresión real de las necesidades de la organización y, por tanto, tienen una naturaleza dinámica que obliga a un proceso constante de adecuación a las cambiantes necesidades que demanda el cumplimiento de los fines de la Administración pública.

Sobre este aspecto se llevaron a cabo actuaciones ante el **Ayuntamiento de Zaragoza,** ya que de las quejas planteadas se observaba que carecía de una relación de puestos de trabajo adaptada a la nueva estructura organizativa municipal, lo que provocaba importantes incidencias en la cobertura de puestos de trabajo en esa corporación.

La Ley 7/1985, de 7 de abril, de Bases de Régimen Local, establece que las corporaciones locales elaborarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Las relaciones de puestos de trabajo constituyen el instrumento técnico por el que se realiza la ordenación de personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y en ellas se precisan los requisitos para el desempeño de cada uno de los puestos de trabajo. Son instrumentos creados para el mejor desempeño del servicio público encomendado, razón por la que las administraciones tienen una potestad de autoorganización, si bien no una libertad absoluta para la configuración de estas relaciones y pueden y deben utilizarlas para planificar y ordenar sus efectivos, de tal

manera que se empleen los mismos de la forma más eficiente, para ofrecer un servicio eficaz a los ciudadanos.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 julio 2012, señala que «la jurisprudencia ha venido perfilando la regulación de las relaciones de puestos de trabajo y las potestades de la Administración sobre ellas. Se ha dicho que tales relaciones son el instrumento técnico a través del cual se realiza por la Administración —sea la estatal, sea la autonómica, sea la local— la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y con expresión de los requisitos exigidos para su desempeño, de modo que en función de ellas se definen las plantillas de las administraciones públicas y se determinan las ofertas públicas de empleo. Por ello, corresponde a la Administración la formación y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo lo que, como es natural, es extensivo a su modificación. Todo ello evidencia que la confección de las relaciones de puestos de trabajo por la Administración y la consiguiente catalogación de estos se configura como un instrumento de política de personal, atribuido a la Administración al más alto nivel indicado, de acuerdo con las normas de derecho administrativo, que son las que regulan tanto el proceso de confección y aprobación como el de su publicidad».

Si bien la elaboración de la relación de puestos de trabajo constituye una de esas obligaciones u «habilitaciones genéricas» en las que la discrecionalidad de la Administración se extiende también al «cuando», lo cierto es que no puede olvidarse que toda actuación administrativa, incluida la discrecional, ha de tener su límite en el principio de la buena fe y en el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por ello, se ha recomendado **al Ayuntamiento de Zaragoza** que se agilicen los trabajos y adopten las medidas e instrumentos necesarios para que, a la mayor brevedad posible, el Pleno de esa Corporación local finalice la elaboración de la relación de puestos de trabajo del personal municipal para su aprobación y aplicación definitiva (14007207).

Nuevo catálogo de puestos de trabajo en la Policía

En 2016, esta institución ha retomado las actuaciones llevadas a cabo hace más de cuatro años ante la **Dirección General de la Policía** con motivo de la inquietud que nuevamente expresan los funcionarios policiales respecto a la omisión en las convocatorias de los concursos generales de méritos de los parámetros que deben contemplarse en la provisión de puestos de trabajo mediante concurso general de méritos establecidos en 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.

En 2011 el Defensor del Pueblo formuló a esa dirección general una **Recomendación** para que en todas las convocatorias de provisión de puestos de trabajo por concurso general de méritos se cumplieran las previsiones establecidas en la citada norma, debiendo señalar de manera precisa y clara los puestos que se convocaban conforme se definen en el catálogo de puestos de trabajo, indicándose la denominación, nivel, complemento específico, sede de los puestos, escala y categoría a que correspondieran, 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.

En su respuesta, la dirección general señaló que para llevar a cabo la **Recomendación** entonces formulada era necesaria una herramienta informática que permitiera gestionar un concurso general de méritos donde se ofertaran un elevado número de vacantes y, por ende, participaran una cantidad notable de funcionarios que, como es natural, tienen abierta la posibilidad de solicitar distintas plazas dentro de la misma convocatoria.

Parece ser que desde aquel momento el fondo de la cuestión planteada por los funcionarios policiales no ha variado, tal y como se desprende de las convocatorias de los concursos de méritos aprobadas y publicadas hasta la fecha, en las que nuevamente se mencionan las plantillas y el número de vacantes que se convocan respecto de esas plantillas, sin que el funcionario pueda optar a un concreto puesto de trabajo, que es a lo que obliga la referida norma, y con los consiguientes perjuicios que ello causa a los funcionarios policiales. 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 (a título ilustrativo concurso general de méritos número 26/2015 y concurso general de méritos número 29/2016, publicado por Orden General número 2172, de 14 de marzo de 2016).

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 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.

Solicitada información sobre las actuaciones o medidas adoptadas por esa dirección general para reparar los perjuicios que en la práctica ocasiona este modo de proceder a los funcionarios policiales, se indicó a esta institución que se mantenían

conversaciones para determinar la elaboración de un nuevo catálogo de puestos de trabajo para los funcionarios de la escala básica y de subinspección que posibilitara la convocatoria de concretos puestos de trabajo en los concursos generales, como exige la normativa vigente, y no de plantillas como se estaba haciendo, si bien se indicaba que, hasta el momento, no había una propuesta concreta.

A juicio de esta institución, no se puede mantener de forma dilatada en el tiempo la situación descrita dado que supone, además de un incumplimiento de la normativa que rige la materia, un evidente perjuicio en los legítimos derechos de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Por todo ello, se instó a esa dirección general a encontrar soluciones para modificar este modo de proceder y a remover los obstáculos que dificultan la elaboración del nuevo catálogo de puestos de trabajo pues como señala la norma suprema 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 (15005260).

18.6 RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

En materia retributiva, un número importante de las quejas planteadas han sido derivadas de la reducción de las mismas como consecuencia de encontrarse el funcionario en situación de incapacidad temporal (16000302, 16002615, 16007418, 16008755 y 16012425).

Sin perjuicio de la opinión que ha sido expresada por esta institución en su informe del año 2012 sobre esta medida, es de resaltar que ciertas administraciones incorporan exigencias adicionales para la percepción del 100 % de la retribución en los supuestos excepcionales que la normativa vigente contempla.

Cada Administración puede determinar, para su personal, los supuestos en que, con carácter excepcional y debidamente justificados, se pueda percibir un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones, incluyendo expresamente el supuesto de intervención quirúrgica.

En el ámbito de la **Comunidad de Madrid** se dictaron Instrucciones, de 8 de enero de 2013, de la Dirección General de Recursos Humanos en las que se estableció que para hacer efectivo el derecho a la percepción del complemento, se deberían acreditar estas circunstancias en el plazo de veinte días desde que se produjo la intervención, plazo que también figura en el manual de permisos y licencias para el personal funcionario docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, de noviembre de 2013.

Sobre esta base se denegó el complemento a un funcionario docente al que se concedió la licencia por enfermedad ordinaria desde el inicio de la incapacidad, con el correspondiente descuento de haberes, desestimándose su reclamación al no haber aportado en el citado plazo documentación suficiente que acreditara que se había producido una intervención quirúrgica y al no haber planteado su solicitud conforme al mencionado manual.

Analizadas las circunstancias del caso, el Defensor del Pueblo concluyó que la operación quirúrgica alegada por el interesado existió, y su existencia no era cuestionada por la Administración, alegando únicamente que el interesado no la justificó en plazo y forma. Por otro lado, consideró esta institución que el manual de permisos y licencias en el que se basa la exigencia de cumplimentar el modelo de solicitud de reconocimiento de incapacidad temporal por circunstancias excepcionales en ausencias de más de tres días, no podía ir en contra del derecho a los concretos emolumentos generados de conformidad con el Real Decreto Ley 20/2012 y el Acuerdo de 2 de agosto de 2012 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Si el citado real decreto ley y el señalado acuerdo no establecen más criterio que el de la hospitalización e intervención quirúrgica para determinar el nacimiento del derecho, no parece pertinente, a juicio de esta institución, que dicho derecho se sujetara a un plazo de caducidad de veinte días mediante un manual, cuya naturaleza normativa resultaba dudosa, y que en todo caso carecía del rango normativo suficiente como para condicionar lo que ni la ley ni el citado acuerdo habían sujetado a condición alguna distinta que a que se dé el supuesto del hecho mencionado: la operación quirúrgica.

Como consecuencia, se formuló a la **Comunidad de Madrid** la **Sugerencia** de reconocer al interesado la percepción del complemento de incapacidad temporal por circunstancias excepcionales, no teniendo conocimiento esta institución sobre si la misma ha sido o no aceptada a fecha de cierre del presente informe (16008755).

También en materia retributiva, cabe mencionar el supuesto planteado por un funcionario de carrera que prestaba servicios en el **Comisionado para el Mercado de Tabacos,** que denunciaba una disminución de sus retribuciones al habérsele negado la productividad extraordinaria de los meses de junio y diciembre, desde el año 2012.

Analizada la cuestión, y solicitada la pertinente información tanto al citado organismo como a **la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, del que dependía el Comisionado para el Mercado de Tabacos, esta institución observó ciertas irregularidades asociadas a la eliminación de la productividad extraordinaria. En las instrucciones remitidas desde el Comisionado para el Mercado de Tabacos relativa a los criterios de reparto de las retribuciones complementarias de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios del personal funcionario, se distinguían dos tipos de productividad, la productividad ordinaria,

de carácter mensual que se asociaba a la valoración de la dedicación, incompatibilidad exigible o condiciones del trabajo, grado de interés, iniciativa o esfuerzo desarrollado por el funcionario; y por otro lado, la productividad extraordinaria, que se asignaba en junio y en diciembre con sujeción a las disponibilidades presupuestarias, ligadas a la valoración global referida al año y asociándola a tres factores: la aptitud general; la iniciativa; y colaboración y la eficacia y calidad en el trabajo desarrollado.

De acuerdo a los datos aportados por el interesado, corroborados posteriormente por la Administración, se observó que se había producido una importante variación de la valoración que la Administración hacía respecto al rendimiento del trabajador, que derivó en la supresión de la productividad extraordinaria.

Dicha supresión de la productividad extraordinaria, asimismo, se produjo sin aportar una adecuada motivación al interesado.

En un primer momento, la Administración adujo que la productividad, como complemento retributivo, tiene una naturaleza individual y vinculada al desempeño subjetivo realizado por el concreto funcionario (Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de octubre de 1995), cuya percepción viene ligada (a diferencia del complemento de destino y específico cuya cuantía está en función del puesto y tiene un carácter objetivo), al rendimiento personal del funcionario. Señaló el órgano que la productividad no es un complemento consolidable, su percepción no tiene por qué ser periódica, y no produce una desigualdad que se retribuya de forma diferente a funcionarios que desarrollen puestos de trabajo similares. Y añadió que la aplicación del complemento de productividad requiere de una actividad administrativa que culmina con un acto de valoración individualizada para cada funcionario, que determina el derecho a percibir el complemento y su cuantía (Sentencia del TSJ de Cataluña de 25 de enero de 2006).

Dicho esto, el Comisionado para el Mercado de Tabacos consideró motivación suficiente para denegar la productividad, la evaluación realizada por el superior jerárquico competente que aprecia la falta de rendimiento o colaboración en aplicación de los criterios distributivos fijados por el órgano competente.

En consecuencia, el comisionado señaló a esta institución que la actividad de la Administración a la hora de otorgar este complemento es discrecional y se había de presumir su validez en aplicación de la presunción de validez de los actos administrativos. La exclusión se había de fundamentar en algunas de las causas establecidas por los criterios vigentes en cada Administración. Por tanto, correspondía al interesado probar que se ha producido algún tipo de trato desigual, arbitrariedad o desviación de poder en la actividad administrativa.

Si bien el Defensor del Pueblo mostró su conformidad con lo expresado por la Administración, consideró que en el presente caso se daban dos circunstancias, que a

juicio de esta institución hacían aconsejable la existencia, no solo de una motivación más o menos desarrollada, sino asimismo, de una base fáctica suficiente sobre la cual la misma pudiera ser sustentada.

Tales circunstancias eran, en primer lugar, la existencia de una valoración previa positiva de la labor del interesado, por parte de la Administración, hasta finales del año 2012, lo que da lugar a un comportamiento previo de la Administración, del que esta se había apartado desde finales del año 2012, y en segundo término a que la retirada de la productividad y gratificaciones suponía un acto desfavorable que incidía en la esfera jurídica del mismo.

Cierto es que las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo no originan por sí un derecho individual respecto a las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos, sin embargo también lo es que la Administración no puede dejar de abonar aquel complemento sin motivar, aunque sea sucintamente, la causa.

Como consecuencia de lo mencionado, esta institución formuló una **Recomendación al Comisionado para el Mercado de Tabacos** para que modificara la instrucción del presidente del Comisionado para el Mercado de Tabacos, relativa a los criterios de reparto de las retribuciones complementarias de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios del personal funcionario, con objeto de establecer la necesaria motivación de la decisión administrativa de dejar de abonar o disminuir sustancialmente las cantidades a abonar en concepto de productividad cuando supongan una modificación de la valoración individualizada del funcionario afectado con relación a la productividad que venia percibiendo. Asimismo, le **sugirió** motivar al interesado las causas por las que ha dejado de percibir desde diciembre del año 2013 el complemento de productividad extraordinaria. Ambas fueron aceptadas.

Carrera profesional del personal estatutario

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, configura la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud, como el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, investigación y cumplimiento de los objetivos de la organización en la que prestan su labor. Corresponde a las comunidades autónomas establecer para este personal mecanismos de carrera profesional, de forma tal que se posibilite el derecho a la promoción de este personal conjuntamente con la gestión de las instituciones sanitarias. En consonancia con ello, se regula entre las retribuciones complementarias el

complemento de carrera destinado a retribuir el grado o nivel alcanzado en la carrera profesional.

De acuerdo con esa regulación legal, el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por un profesional sanitario tendría los efectos de la atribución expresa del grado alcanzado por cada profesional, grado que requerirá la evaluación favorable por un comité específico de los méritos del interesado, siendo homologables dichos grados en todo el Sistema Nacional de Salud.

Sobre este asunto, se han planteado quejas frente al **Servicio Madrileño de Salud**, comunidad donde, por Acuerdo de 25 de enero de 2007, se aprobó el alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad sobre carrera profesional de licenciados sanitarios y diplomados sanitarios de la Comunidad de Madrid.

La aplicación de tales derechos, en un marco de restricción presupuestaria, quedó en suspenso a raíz de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010, suspensión que fue mantenida en las sucesivas leyes de presupuestos incluida la última correspondiente al ejercicio de 2016, razón por la cual sigue sin producirse el reconocimiento y abono de los niveles de carrera profesional.

Desde esta institución se cuestionó la falta de recuperación de la carrera profesional a raíz de las quejas planteadas, y los servicios jurídicos de la mencionada comunidad concluyeron que debía aplicarse automáticamente el nivel de carrera o promoción profesional reconocido en otros servicios de salud a aquellos profesionales estatutarios fijos de otros servicios de salud que se incorporen a la Comunidad de Madrid, y que la suspensión de carrera y promoción profesional efectuada en las diversas leyes de presupuestos de la Comunidad de Madrid lo es únicamente a efectos económicos. Por tanto, sería factible que las Comisiones de Evaluación pudieran actuar, y que la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales pudiera emitir las correspondientes resoluciones de reconocimientos de nivel, sin efectos económicos.

Ello llevó a recomendar a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** reactivar la carrera profesional y proceder a la creación de las Comisiones de Evaluación donde no estén funcionando, así como al nombramiento de la Comisión Central de Evaluación y proceder a la evaluación y reconocimiento de los nuevos niveles de carrera obtenidos.

El Servicio Madrileño de Salud ha considerado procedente aceptar esta **Recomendación,** conforme a los argumentos expuestos por esta institución, y atendiendo a la moción sobre recursos humanos emitida por la Asamblea de Madrid, el 10 de diciembre de 2015, que, entre otros compromisos, recoge la inmediata reactivación

de la carrera profesional, y el informe jurídico emitido por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

La puesta en práctica de la **Recomendación** está pendiente del informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, toda vez que es preceptivo (16003210).

Se han iniciado igualmente actuaciones ante el **Servicio Murciano de Salud** y el **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha,** a raíz de la formulación de diversas quejas acerca de la posibilidad de recuperación de la carrera profesional del personal estatutario (16012970 y 16011362).

18.7 CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Agresiones a empleados públicos

El incremento de las agresiones físicas y amenazas verbales a empleados públicos durante el ejercicio de sus funciones, ha motivado la apertura en 2016 de una **actuación de oficio ante la entonces Secretaría de Estado de Administraciones Públicas,** a efectos de precisar el alcance de estas situaciones, así como las medidas concretas a adoptar y los sistemas de protección establecidos en los diferentes ámbitos en los que es aplicado el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 10 de diciembre de 2015.

El citado protocolo se plantea como un instrumento de uso común en el conjunto de toda la Administración General del Estado, sin perjuicio de su adaptación a las características específicas de cada departamento u organismo, en función del tipo de actividad que se realice y que se trata de proteger.

La ejecución del Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo precisa dotar las partidas presupuestarias correspondientes con créditos suficientes para atender a su ejecución. Los funcionarios afectados comparecientes ante esta institución expresaban la falta de aplicación del referido protocolo precisamente por ausencia de dotaciones presupuestarias.

En respuesta, la **Dirección General de la Función Pública** señaló que se encontraba a la espera de la valoración que los departamentos y organismos de la Administración General del Estado llevasen a cabo del referido protocolo durante los seis primeros meses de 2016, a efectos de realizar una adaptación de los niveles de riesgos que existen en cada lugar de trabajo, pues solo el 50 % de los citados organismos habían remitido la oportuna información, señalando que cuando se recibiera en su totalidad sería oportunamente remitida a esta institución (16008316).

El protocolo, al referirse a su ámbito de aplicación, excluye al colectivo funcionarial penitenciario y señala que en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor se realizaría una valoración de la posibilidad de disponer de una regulación especial del protocolo para el personal de los centros penitenciarios y los centros de inserción social para lo cual se constituiría un grupo de trabajo en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, con la participación de Instituciones Penitenciarias.

Según los sindicatos comparecientes ante esta institución, este es el colectivo funcionarial con mayor número de agresiones de toda la Administración General del Estado sin que dispongan de ningún protocolo de prevención contra la violencia laboral, motivo por el que se iniciaron también actuaciones ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**.

El citado organismo expuso que las instituciones penitenciarias reúnen, en efecto, requisitos especiales que han de ser considerados y que tienen que ver con el hecho de que en este ámbito las actividades, tanto preventivas como represoras de la posible violencia sobre los empleados públicos, se enmarcan, no en los programas de prevención de riesgos laborales, sino en los de seguridad, lo que llevó, en el proyecto inicial, a excluir a las instituciones penitenciarias del ámbito de aplicación del protocolo.

La Dirección General de la Función Pública expuso que los sindicatos presentes en la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales insistieron, sin embargo, en que no podía hacerse una exclusión total, aunque hubiera que hacer algún tipo de regulación especial. A tal efecto se constituyó, en octubre de 2015, un grupo de trabajo en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, con la participación de instituciones penitenciarias.

A partir de la reunión de constitución, impulsada desde la Dirección General de la Función Pública, las ulteriores reuniones del grupo constituido han quedado supeditadas al establecimiento de contactos bilaterales —y, en su caso, acuerdos— entre la Subdirección General de Recursos Humanos de Instituciones Penitenciarias y los sindicatos participantes.

Por la parte sindical se efectuó una propuesta, con fecha 26 de mayo de 2016, a la Dirección General de la Función Pública para la solicitud de convocatoria del grupo de trabajo en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales. Por ello, y con el propósito de llevar a cabo un seguimiento sobre este asunto, se ha solicitado a la **Dirección General de la Función Pública** que mantenga informada a esta institución de las actuaciones que se deriven tras la propuesta sindical realizada (16002680 y 16011302).

Permisos de los funcionarios

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 e) del Estatuto Básico del Empleado Público, el funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores, adoptantes, guardadores con fines de adopción o acogedores de carácter permanente trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de su duración, percibiendo las retribuciones íntegras con cargo a los presupuestos del órgano o entidad donde venga prestando sus servicios, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del hijo menor de edad afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas o carcinomas), o por cualquier otra enfermedad grave que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, acreditado por el informe del servicio público de salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma o, en su caso, de la entidad sanitaria concertada correspondiente y, como máximo, hasta que el menor cumpla los 18 años.

Esta reducción de jornada del 50 % en ocasiones es insuficiente, por lo que los funcionarios solicitan la concesión de una reducción de jornada superior para atender a las necesidades de sus hijos enfermos.

A diferencia de otras administraciones en las que se conceden porcentajes superiores de reducción de jornada remunerada, en la **Dirección General de la Policía** la reducción máxima concedida a los funcionarios con hijos menores en dichas circunstancias era del 50 %, sin otorgar porcentajes superiores basándose en que no habían sido desarrollados por la Administración General del Estado los criterios para su concesión, lo que a juicio de esta institución podría suponer un agravio con respecto a otros empleados del sector público y un menoscabo de los derechos del menor y de los cuidados que en esa situación precisa.

Por ello, **se iniciaron actuaciones de oficio** con la finalidad de conocer el alcance e interpretación que por parte de ese centro directivo se llevaba a cabo respecto a la posibilidad de adoptar un porcentaje de reducción de la jornada superior al 50 %, pues de la norma se desprende que la reducción ha de ser, como mínimo, de la mitad de la jornada, sin que se hubiera establecido por el legislador un límite máximo al porcentaje de dicha reducción.

Esta institución expuso que, de acuerdo con el criterio expresado por la Dirección General de la Función Pública, relativo a la aplicación de este permiso, mientras no se haya establecido dicho límite máximo de reducción, cada Administración, de manera potestativa, atendiendo a las distintas circunstancias que concurriesen en cada caso, así como ponderando los distintos intereses en juego, excepcionalmente, podría elevar la mencionada reducción por encima de la mitad de la jornada que contempla la norma, pero, con objeto de que no se desvirtúe el permiso, la reducción que se acuerde deberá

permitir atender, al menos, de una forma mínima y efectiva, la prestación del servicio que venga desarrollando el funcionario.

Se indicó al citado centro directivo que el 50 % de reducción de jornada es el límite mínimo fijado por el legislador, lo que no significa que con la concesión de ese mínimo hayan sido ponderadas las circunstancias concurrentes en los supuestos que sean planteados por los miembros del Cuerpo Nacional de Policía.

El Defensor del Pueblo recordó a la **Dirección General de la Policía** el deber legal de valorar y evaluar las circunstancias que concurran en los supuestos planteados en cada caso por los funcionarios policiales para otorgar el permiso de reducción de jornada por encima del 50 % en los supuestos de cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave y motivar los criterios de tal decisión (16000326).

18.8 MOVILIDAD

En el año 2016, las quejas sobre movilidad y los distintos sistemas de provisión contemplados para hacerla efectiva se centraron nuevamente en los procedimientos de movilidad voluntaria.

En este sentido, es de destacar la dificultad que encuentran los funcionarios públicos para poder cambiar de puesto de trabajo en razón de motivos relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar. Si bien existen ciertos mecanismos normativos vinculados a la existencia de razones de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o los hijos a su cargo, la normativa actual adolece de cierta inflexibilidad para poder permitir la movilidad funcionarial ante la existencia de otros motivos de conciliación (16009022, 16004143 y 16010261).

Limitaciones del derecho de movilidad

Viene siendo recurrente en informes anteriores la mención de actuaciones relativas al derecho a la movilidad de los empleados públicos y las limitaciones derivadas de la prestación de servicios en sectores o áreas deficitarios de personal o por las dificultades para su ejercicio entre distintas administraciones públicas.

Así, por ejemplo, en el caso de la Administración General del Estado existen determinados sectores, caracterizados como prioritarios en razón de los servicios que prestan, que son deficitarios en personal y en los que se impide a los funcionarios allí destinados poder participar en cualquier concurso de traslado que sea convocado.

Ocurre, entre otros, en el **Servicio Público de Empleo Estatal**. Si bien, las limitaciones que la Administración impone a sus funcionarios están basadas en razones

de autoorganización de los servicios que prestan, es necesario reflexionar sobre la necesidad de garantizar a los funcionarios de los citados servicios una adecuada progresión en su carrera y abrirles la necesaria movilidad que pueden demandar. No parece adecuado a esta institución una prolongación excesiva en la categorización de los citados sectores como deficitarios, ya que una permanencia en el tiempo de la señalada consideración permite deducir que la persistencia de la misma se debe, no ya a una situación coyuntural y a la imperiosa necesidad de prestar un servicio público de calidad, sino a una inadecuada gestión de los recursos humanos por parte de la Administración, que es incapaz de dotar a los sectores deficitarios de los efectivos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En materia de movilidad es importante garantizar en los concursos de méritos o de traslados, una adecuada transparencia de los procesos y avalar su desarrollo de conformidad con las normas procedimentales que sean aplicables (16000469, 16004464 y 16013150).

Similar situación se da, si bien por razones distintas centradas en la ausencia de un desarrollo normativo que posibilite este derecho, en la movilidad del personal estatutario y funcionario en el ámbito del Sistema Nacional de Salud. Se tramitó una queja ante la **Secretaría General de Sanidad y Consumo** y se resolvió **iniciar de oficio las correspondientes actuaciones ante las distintas consejerías autonómicas competentes**, con la finalidad de solicitar la posible adopción de las medidas necesarias, previa negociación en las mesas correspondientes, para la planificación eficiente de las necesidades de personal en relación con la movilidad del personal funcionario y estatutario en el ámbito del Sistema Nacional de Salud (SNS), y sobre la existencia o, en su caso, previsiones de desarrollo y formalización de convenios de colaboración, para garantizar la movilidad del personal entre los diferentes servicios de salud.

Esta institución conoce la actividad desplegada en esta materia por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el ámbito de sus labores de coordinación y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de la que es ejemplo la aprobación del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización y el proyecto de real decreto por el que se fijan criterios homogéneos de baremos en fases de concurso en procesos de provisión de plazas de personal estatutario.

Sin perjuicio de la continuidad en la tarea desarrollada, y a fin de hacer posible la garantía de movilidad, se estimó necesario que se pusieran en marcha los convenios de colaboración previstos en la disposición adicional duodécima de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud,

actuación que compete a las distintas administraciones sanitarias en desarrollo de la normativa estatal básica.

En aras a la puesta en práctica de esos acuerdos, esta institución consideró que no debía excluirse, en el marco de las labores de coordinación y cooperación que tiene atribuidas el indicado ministerio, el tratamiento y aprobación en el seno del Consejo Interterritorial de un modelo común de convenio entre los servicios de salud que de forma homogénea para el conjunto del sistema contribuya a la solución de la movilidad de este personal, como instrumento jurídico necesario para hacerla efectiva.

Se formuló una **Sugerencia a la Secretaría General de Sanidad y Consumo,** para posibilitar que el personal funcionario de carrera y estatutario fijo de los servicios de salud, pueda acceder, indistintamente, a los procedimientos de movilidad voluntaria establecidos para ambos tipos de personal.

El ministerio resaltó en su respuesta que, puesto que tanto el Consejo Interterritorial como la Comisión de Recursos Humanos del SNS pueden establecer cuantas medidas de coordinación y cohesión de las políticas de recursos humanos de los distintos servicios de salud estimen convenientes en orden a garantizar la movilidad dentro del sistema, una de las medidas puede ser la de establecer un modelo común de convenio de colaboración, sin perjuicio de que su formalización competa a las distintas administraciones sanitarias. Por ello, procedería someterlo a estudio de la Comisión de Recursos Humanos y a una propuesta, para su aprobación por el Consejo Interterritorial (16008649, 16013325 y otras).

Cabe aludir también en el presente informe a que numerosas representaciones sindicales han comparecido solicitando la convocatoria urgente de un concurso de traslados en los **Servicios Periféricos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**, a través del que se priorice la figura del funcionario de carrera en el acceso a plazas vacantes en el ámbito penitenciario y la inclusión en el concurso de todas las plazas que actualmente están cubiertas mediante el procedimiento extraordinario de comisión de servicio, sistema de cobertura de puestos que, en la práctica, se ha convertido en ordinario con el que se trata de paliar las necesidades de personal. Sobre este asunto se llevan a cabo actuaciones ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (16007617).

18.9 PENSIONES Y PRESTACIONES

La falta de regulación por parte de la **Mutualidad General Judicial (Mugeju)** del procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente en acto de servicio provocó la comparecencia de un sindicato que aludía a la necesaria regulación del procedimiento para el reconocimiento, control y

seguimiento de estas situaciones en el ámbito del personal de la Administración de justicia, al igual que lo ha sido en el ámbito de la Administración General del Estado, pues Muface ya lo ha regulado a través de la Orden PRE/1744/2010, de 30 de junio.

Mugeju insiste ante esta institución en que se ha manifestado a favor de que se acometan del modo que se estime más apropiado, dentro del actual marco normativo estatal y autonómico, las reformas legales necesarias a fin de asumir las competencias y responsabilidades derivadas del reconocimiento, control y seguimiento de las situaciones de incapacidad temporal que afectan a sus mutualistas.

Más allá de la necesidad de cumplir con las previsiones legales y reglamentarias contenidas en la normativa, Mugeju ha afirmado ante el Defensor del Pueblo su viabilidad y el incremento de la eficacia y de la eficiencia que la asunción de tal competencia supondría para la gestión de las situaciones de incapacidad temporal, en beneficio de los mutualistas y en general del conjunto del sistema.

Por ello, esta institución ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** la remisión de un informe completo sobre las previsiones de ese departamento ministerial en la elaboración, aprobación y publicación de la orden que regule dichos procedimientos en el ámbito del mutualismo judicial (14021125).

Respecto a las prestaciones de carácter complementario, cabe destacar las actuaciones llevadas a cabo ante la **Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface)** con motivo de la comparecencia de un titular que expuso que padecía una discapacidad auditiva de carácter irreversible reconocida de manera definitiva (no revisable) por los correspondientes servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por lo que precisaba audífono tanto para el desempeño de su labor profesional como para su vida diaria.

El mutualista expuso ante el Defensor del Pueblo que debido a un accidente el audífono del que disponía se le estropeó por lo que, al encontrarse imposibilitado para realizar su trabajo, procuró lo antes posible la solución del problema y adquirió un audífono nuevo en la empresa en la que se le suministró el anterior, conocedora de sus antecedentes.

Adquirido el audífono, solicitó la ayuda de Muface para la prestación complementaria a la que acompañó informe en el que se indicaba la patología y la necesidad de audífono, señalando ante esta institución que le había sido denegada la prestación solicitada porque el informe del especialista era posterior a la fecha de la factura de adquisición del audífono.

La Orden APU/2245/2005, de 30 de junio, por la que se regulan las prestaciones complementarias de la asistencia sanitaria en la Muface, únicamente señala respecto al informe médico obligatorio que la prescripción de estas prestaciones deberá ser siempre

llevada a cabo por un médico especialista en la materia correspondiente a la patología que justifique su prescripción y que esté concertado o preste servicios en la entidad médica a la que se encuentre adscrito el titular, sin aludir a la carencia temporal en la que se fundamenta la resolución desestimatoria adoptada y que, parece ser, se anteponía a la necesidad del mutualista de reparar de la manera más inmediata la carencia padecida, máxime cuando esa mutualidad era conocedora del padecimiento auditivo del compareciente pues ya en el año 2011 le fue reconocida una prestación complementaria para la obtención de audífono.

Tratándose de una situación de discapacidad, y teniendo en cuenta que se debe buscar no decidir nunca en términos contrarios al ciudadano si existe al menos una interpretación favorable, el Defensor del Pueblo sugirió a la mutualidad que revisara la resolución adoptada y reconociese al mutualista el abono de la prestación complementaria solicitada para la adquisición del audífono. A criterio de esta institución, se debería haber realizado una interpretación más flexible pues se desprendía, de forma clara, que la intención del mutualista era solucionar cuanto antes el problema que le afectaba a efectos de poder continuar realizando su vida laboral y personal con la mayor normalidad posible.

Muface señaló que al estar desarrollándose los trabajos necesarios de adaptación del Catálogo General de Material Ortoprotésico de la mutualidad al del Servicio Nacional de Salud (en modificación por el Proyecto de Orden 551/2015, que modifica el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, se regula el procedimiento de oferta de productos ortoprotésicos y se determinan los coeficientes de corrección) sería ese el momento adecuado para impulsar la actualización y modificación de algunos términos y condiciones de la regulación de prestaciones complementarias y, por tanto, de valorar la sugerencia de esta institución con carácter general y no referido, únicamente, a una situación jurídica de carácter particular, como ha sido el supuesto que ha dado origen a la presente queja.

Esta institución ha manifestado que el impulso en la modificación de determinadas condiciones para el acceso a las prestaciones complementarias (para la adquisición de prótesis auditivas, oculares u otras) debe ser adoptado a la mayor brevedad e incluso valorar la adopción de medidas cautelares ante supuestos como el planteado en los que, por la discapacidad que padece el mutualista, sobradamente conocida por esa mutualidad, resulte inmediata la reparación de la carencia padecida a efectos de solucionar lo antes posible el problema que le afecta y así procurar de la forma más inmediata una continuidad con la mayor normalidad posible de su vida cotidiana (16006706).

Dentro de las actuaciones desarrolladas ante Muface es preciso señalar que **se iniciaron actuaciones de oficio** en relación con las reclamaciones de los mutualistas respecto del abono de las facturas por la asistencia sanitaria prestada en centros no concertados, en casos de urgencia vital, en los que se acepta el abono de los gastos de la asistencia prestada al proveedor sanitario pero, sin embargo, no se asumen los intereses de demora generados hasta la estimación de la reclamación presentada, gastos que se repercuten directamente al mutualista.

En estos supuestos el centro sanitario no concertado que ha prestado la asistencia sanitaria remite la factura de los gastos ocasionados directamente al mutualista, otorgándole un plazo para su abono voluntario. El afiliado, al estimar que la asistencia que le ha sido prestada debe estar cubierta por la entidad aseguradora concertada con esa mutualidad, le reclama a la entidad el abono de la deuda, en el plazo y términos establecidos en el correspondiente concierto.

Cuando la entidad concertada resuelve denegar el pago de los gastos, el afiliado reclama su abono a Muface, que tiene un plazo de tres o seis meses (según sea la Comisión Mixta Provincial o posteriormente la Comisión Nacional) para resolver la referida reclamación. Esto supone que va transcurriendo el plazo para el pago voluntario que, una vez transcurrido sin haberse hecho efectivo su abono, genera intereses de demora que se repercuten directamente en el mutualista.

Una vez que Muface resuelve la reclamación en sentido estimatorio y que asume el abono de los gastos que ocasionó la asistencia al mutualista por existir la situación de urgencia vital, únicamente se hace cargo de la factura y de los intereses de demora generados desde que se resuelve estimatoriamente la reclamación, pero no de los intereses generados hasta ese momento.

A juicio de esta institución, la aceptación que realiza Muface de la deuda no exime a la entidad concertada, que es la obligada al pago, del abono de los recargos por haber transcurrido el período de pago voluntario, pues tales intereses de demora han derivado del criterio negativo inicial de la entidad de asumir el abono de la factura cuando, sin embargo, por resolución de Muface se reconoce el derecho reclamado por el mutualista.

Los sucesivos conciertos han establecido que si una vez estimada la reclamación las entidades aseguradoras no cumplieran su obligación y no hicieran frente al abono del importe de la asistencia prestada de urgencia vital, el abono será realizado directamente por Muface al proveedor sanitario deduciéndolo de la inmediata mensualidad que haya de abonarse a la entidad. Por tanto, se está ante supuestos en los que el gasto correspondiente a la asistencia prestada será reclamado por Muface al tercero obligado al pago, es decir a la entidad concertada, de acuerdo con la normativa vigente.

Como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 21 de diciembre de 2012, reiterando lo resuelto en la de 11 de octubre de 2000 y 10 de febrero de 1998, «el Concierto suscrito por Muface con Asisa debe calificarse jurídicamente como un contrato administrativo de seguro de asistencia sanitaria que vincula a la Mutualidad General (mediante el pago de una determinada prima) y a la Entidad de Seguro Libre (que asume la obligación de prestar asistencia sanitaria, en las condiciones fijadas, a los beneficiarios pertenecientes a aquella). Estas son las únicas partes contratantes del negocio reseñado y, como tales, las únicas que disciplinan la dinámica del cumplimiento del Concierto en cuestión. Respecto del mutualista y sus familiares beneficiarios, que no son parte en el Concierto, cabría calificarlo como auténtico contrato a favor de tercero, dado que las estipulaciones que se contienen respecto de los mismos pretenden articular la dinámica de cumplimiento del "derecho a la asistencia sanitaria"».

El citado tribunal señaló, en Sentencia de 23 de septiembre de 2005, que «el carácter legal del derecho a la asistencia sanitaria de los mutualistas-beneficiarios y la especial configuración técnico jurídica del Concierto suscrito por Muface para prestarla, permite extraer las siguientes consecuencias: los derechos que reconocen tanto la Ley y el Reglamento del Mutualismo Administrativo son directamente aplicables a los mutualistas y exigibles por estos a la Administración; el sistema (directo o por Concierto) utilizado por la Mutualidad General para llevar a cabo esa prestación no puede oponerse, contravenir, limitar o condicionar ese contenido previa y legalmente determinado; las cláusulas del Concierto que contengan restricciones de aquellos derechos o, de alguna forma, limiten su concreto ejercicio más allá de lo expresamente autorizado en las normas legales y reglamentarias vigentes han de entenderse no aplicables a los mutualistas y beneficiarios, que ni siquiera fueron parte en el Concierto».

En estos supuestos, es la mutualidad la que obliga a la entidad al abono de la deuda, por lo que el mutualista es desde este punto de vista jurídico ajeno al concierto, aunque afectado por las estipulaciones que este contiene en la medida en que desarrollan un derecho que ostenta.

A juicio de esta institución, no cabe declinar cualquier obligación de la entidad concertada respecto del abono de los intereses de demora generada con anterioridad a la estimación de la reclamación y trasladar únicamente al mutualista la responsabilidad por no haber procedido al pago de los citados gastos en tiempo y forma, pues el retraso en el abono de la deuda se debe a la valoración inicial realizada por la entidad que desestimó la cobertura del gasto, por lo que se debería imponer la lógica de que asumiera los recargos y costas del proceso de ejecución administrativa surgidos como consecuencia de la obligación de pago desatendida porque, de no ser así, se produce

una quiebra del derecho de asistencia sanitaria que se traduce en una lesión económica al mutualista.

Por ello, se ha recomendado a la mutualidad que se valore la revisión de las cláusulas del actual y sucesivos conciertos para que, en los supuestos en los que la entidad deba abonar los gastos ocasionados por la asistencia por urgencia vital prestada en centros no concertados, se asuma la deuda incluyendo la totalidad de los intereses de recargo y demora generados (16014363).

Por último, una vez más cabe hacer referencia a las quejas en las que los afiliados a Muface expresan su desacuerdo con la actuación de la mutualidad cuando, ante una situación de emergencia sanitaria, los mutualistas o las personas que gestionan esa situación realizan la demanda de asistencia sanitaria al teléfono 112, lo que ocasiona el traslado del paciente a un centro sanitario público, pues habitualmente se pone de relieve por el personal de emergencias la imposibilidad de traslado a un centro diferente, lo que supone que con posterioridad, el enfermo o sus familiares deben hacer frente a los gastos que genera la asistencia, e iniciar el procedimiento de reintegro de gastos, que la mayoría de las ocasiones es denegado por esa mutualidad, por entender que no es un supuesto de urgencia vital.

Esta institución insiste en la necesaria adopción de soluciones para estos supuestos mediante la formalización de acuerdos entre la mutualidad y los responsables de los equipos de emergencias sanitarias públicas a efectos de la cobertura de los gastos ocasionados en las citadas circunstancias (16010310).

18.10 TROPA Y MARINERÍA

En el ámbito específico de la Administración militar, ha de hacerse especial mención de las numerosas quejas planteadas en 2016 por militares profesionales de tropa y marinería de carácter temporal que han expuesto ante el Defensor del Pueblo su inquietud ante la situación que les afecta una vez que finaliza el compromiso de larga duración contraído con las Fuerzas Armadas, al cumplir los 45 años de edad y los 18 años de servicio.

Los comparecientes han manifestado que la Administración militar no ha cumplido íntegramente los derechos de promoción profesional y las medidas de incorporación laboral y acciones complementarias contempladas en la Ley 8/2006, de 24 de abril, de tropa y marinería.

La norma citada señala que a los militares profesionales de tropa y marinería se les facilitará, durante su permanencia en el servicio activo, los medios necesarios de orientación, impulso y apoyo para su plena incorporación al mundo laboral, al término de

su compromiso con las Fuerzas Armadas. Con este propósito se desplegarán acciones de formación ocupacional para complementar sus perfiles profesionales, se desarrollarán programas de autoempleo y medidas de apoyo a la viabilidad de estas iniciativas. Para ello, el Ministerio de Defensa gestionará y convendrá con instituciones públicas y entidades privadas acciones orientadas a la incorporación laboral de los militares profesionales de tropa y marinería.

En similares términos se expresan la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar y la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, en las que se incluye un concreto y determinado mandato para el Ministerio de Defensa, al establecer como obligación del Gobierno la colaboración con las administraciones públicas y la promoción de acuerdos con entidades empresariales para la contratación de militares de complemento y de tropa y marinería al finalizar su relación de servicios con las Fuerzas Armadas.

El número de plazas que se han convocado en estos años para la adquisición por promoción interna de la condición de militar de carácter permanente han sido escasas, lo que ha coartado las expectativas de continuidad en las Fuerzas Armadas, de quienes habían suscrito el compromiso que ahora finaliza. Si a ello se añade que durante su vida militar han sido insuficientemente formados y han recibido pocos medios para su plena incorporación al mundo laboral, su acceso al empleo a la edad en que finaliza el compromiso resulta cuando menos incierta.

Los afectados conocían las condiciones del compromiso firmado y la imposibilidad de prorrogarlo más allá de lo pactado. Pero también es cierto que a lo largo de su tiempo de servicio tenían la expectativa de adquirir la condición de militar profesional permanente accediendo a las plazas ofertadas por promoción interna y, alternativamente, a adquirir la formación y la titulación adecuada para beneficiarse de las acciones de fomento del empleo promovidas en su favor por la Administración.

De darse estas circunstancias, no solamente se habría actuado de manera contraria a la confianza legítima y al espíritu y letra de las normas antes citadas en detrimento de los derechos de los afectados, sino que también se podría generar una falta de interés en futuros aspirantes a formar parte de las Fuerzas Armadas, habida cuenta de la ausencia de expectativas para su futura incorporación al mundo laboral. Algo que resulta de todo punto indeseable para el interés general porque implicaría en el futuro dificultades para disponer de los efectivos necesarios al servicio de la Administración militar.

Por todo ello, a finales de año se han iniciado actuaciones ante la **Subsecretaría de Defensa** sobre todos los extremos planteados a efectos de valorar las circunstancias

concurrentes y las actuaciones que, en su caso, proceda llevar a cabo por esta institución (16014688).

18.11 PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Aplicación de los principios del funcionamiento de la Administración Pública al sector público

En el curso del año 2016, se han recibido informes de distintas sociedades mercantiles estatales, en relación con quejas relacionadas con los procedimientos selectivos de ingreso del personal laboral o con los derechos del personal laboral, en los que estas sociedades han entendido que al no tener la consideración de Administración pública las normas del procedimiento administrativo común no les son de aplicación, por lo que no tenían las obligaciones que reclamaban los interesados.

Este es el caso de un proceso selectivo de personal laboral seguido en **AENA,** que **no ha aceptado la Sugerencia** de atender la petición de una aspirante de vista de su cuadernillo de preguntas y ha considerado suficiente la publicidad dada a la resolución de las reclamaciones presentada en el proceso selectivo a través de su página web.

Esta institución ha concluido estas actuaciones recordando a AENA que en aplicación de la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, las sociedades mercantiles estatales están sujetas a los principios de transparencia, igualdad, mérito y capacidad en los procesos de selección de personal y que el acceso al ejercicio realizado en el proceso selectivo es una manifestación del principio de transparencia al que está sometido todo el sector público estatal y de la facultad de los ciudadanos de acceso a archivos y registros públicos, reconocido constitucionalmente (16007886).

En otro supuesto referente a la denegación de una solicitud de traslado por motivos de salud realizada conforme a los establecido en el Convenio colectivo de aplicación, AENA sostiene que la Ley de Procedimiento Común no es de aplicación a efectos de motivación de las decisiones que adopta con respecto a su personal laboral, por tratarse de un Sociedad Mercantil Estatal que se rige por el derecho privado y en esta materia por el derecho laboral.

Esta institución considera que, pese a no estar expresamente recogido, el sometimiento de las sociedades mercantiles estatales al derecho privado y en materia de contratación a la legislación laboral, no exime a estas entidades que forman parte del sector público de la obligación de trasladar al personal laboral a su servicio las razones

de sus decisiones en relación con los derechos que ejercen conforme al respectivo Convenio colectivo de aplicación.

Esta obligación es una de las manifestaciones del principio de transparencia en su funcionamiento, principio recogido en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al que tienen obligación de acomodar su actuación las entidades de derecho privado vinculadas a las administraciones públicas, como son las sociedades mercantiles estatales. La motivación, la explicación de la razonabilidad y fundamento de sus decisiones en este ámbito se configura como una necesidad que entronca con los valores y principios constitucionales de transparencia e interdicción de la arbitrariedad (15002763).

Especial mención requiere el criterio mantenido por la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos,** respecto de la obligación de reserva de cupo de discapacidad en un proceso de consolidación de empleo temporal. Este organismo sostiene que al no tener carácter de Administración pública no está vinculado a la oferta de empleo público, por lo que no está sujeto en sus procesos de selección de personal a la reserva del 7 % de plazas para personas con discapacidad que establece el artículo 59 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Añade que en los procesos de consolidación de empleo temporal no se ofertan vacantes, sino empleo ya existente, con lo que pone de relieve que no se trata de ofertas de nuevo ingreso.

El artículo 42 del Real Decreto Ley 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de Derechos de Personas con Discapacidad, dispone que las empresas públicas de más de 50 trabajadores están obligadas a que, de entre ellos, el 2 % sean trabajadores con discapacidades. Este mismo precepto dispone que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo para ser cubierto por personas con discapacidad, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la materia.

Esta institución ha puesto de relieve a la mencionada Sociedad Estatal que la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que los principios contenidos en el artículo 59 son de aplicación a las entidades del sector público estatal, autonómico y local, por lo que le es de aplicación la obligación de reserva del cupo de discapacidad en las ofertas de empleo que establece el mismo cuerpo legal.

Se ha recordado también la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público establece la reserva sobre el conjunto de la oferta de empleo público y no únicamente sobre las plazas de nuevo ingreso, lo que supone la obligación de aplicar la reserva de cupo a personas con

discapacidad a las convocatorias de promoción interna, interpretación acorde con las previsiones del artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La **Recomendación** dirigida a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para que cumpla con la obligación de reserva de cupo del 7 % a personas con discapacidad en las convocatorias públicas de oferta de empleo en los términos expuestos se encuentra a la espera de respuesta (16010562).

Proceso de funcionarización en la Comunidad de Madrid

El incumplimiento por parte de la Comunidad de Madrid de los plazos establecidos en un Decreto del año 2002 para la adquisición de la condición de funcionario por el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, motivó una **Sugerencia** de esta institución, en el año 2006, en la que se instaba a la Administración a acelerar los trámites y procedimientos que estimara necesario culminar previamente (concurso de traslados y promoción específica), antes de abordar el proceso de funcionarización.

La información facilitada por la Consejería de Presidencia en esas fechas ponía de manifiesto la voluntad de la Administración de dar impulso definitivo a este proceso. No obstante, la realidad es que ha estado prácticamente paralizado desde el año 2007, ya que solo se ha realizado en un número muy reducido de categorías perteneciente a un área de actividad definido en el convenio colectivo de aplicación.

Las quejas recientemente recibidas ponen de manifiesto que el último concurso de traslados se resolvió en el año 2006 y que no se convocan concursos de promoción específica del personal laboral. Entretanto, dichas quejas aluden a que con carácter general se procede a la amortización de las plazas ocupadas por personal laboral que quedan vacantes por jubilación. La confluencia de estas decisiones priva al personal laboral de movilidad laboral y de promoción profesional.

Esta institución ha solicitado información a la **Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno** sobre el estado actual del proceso. La información facilitada por esta Administración coincide esencialmente con la reflejada por los interesados en las quejas.

El informe señala como causas de la paralización del proceso la modificación del marco normativo operada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que hacía inviable la aplicación del sistema establecido en la normativa autonómica y hacía necesario acomodar esta normativa a la legislación estatal básica.

La consejería estima necesaria una nueva regulación de la materia, con un proceso previo de negociación y acuerdo con las organizaciones sindicales, y justifica la falta de proceso de negociación en los últimos años como consecuencia de la crisis económica que ha obligado a todas las administraciones públicas, incluida la de la Comunidad de Madrid, a la contención de los gastos públicos.

El informe señala que en el arranque de un nuevo ciclo económico se han alcanzado recientemente importantes acuerdos en materia de personal con las organizaciones sindicales y actualmente está en marcha un proceso negociador, al objeto de adoptar unos nuevos instrumentos convencionales que sustituyan a los actualmente prorrogados, y entre los puntos a negociar se recoge la realización de un proceso de funcionarización.

Esta institución ha puesto de relieve que las medidas derivadas de la planificación de recursos humanos a las que se refiere esta Administración en su informe, fundamentadas en la crisis, no explica suficientemente los motivos por los que no fue posible avanzar más en los años inmediatamente posteriores a la celebración del último concurso general de traslados, en el año 2006, y la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007, años en los que la gestión de recursos humanos de la comunidad autónoma no estaba afectado por normas de nivel estatal de contención del gasto (16008727).

Movilidad interadministrativa

El principio de movilidad del personal de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales está recogido, con el carácter de normativa básica, en el artículo 84 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. La modificación de este precepto operada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, tiene como objetivo fomentar la movilidad de los empleados como medida para obtener una utilización de recursos humanos más eficaz, pero también incide en el aspecto subjetivo de la movilidad del personal, vinculado a su carrera profesional.

Esta institución ha dado cuenta en informes anteriores de las dificultades a las que se enfrenta el personal laboral para el ejercicio voluntario de la movilidad interadministrativa fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma en la que presta servicios. Ya en el año 2000, instó a las administraciones públicas a que articulasen vías para facilitar la movilidad del personal. Ante la falta de avances en la materia en el año 2013 se iniciaron nuevas actuaciones de oficio.

En el curso de estas actuaciones se ha podido constatar que las escasas medidas hasta ahora adoptadas no han conseguido la operatividad esperada, de modo

que persiste la práctica imposibilidad de este personal de ejercer la movilidad voluntaria entre las administraciones autonómicas y entre estas y la Administración estatal.

En un informe recientemente recibido, **la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas** se ampara en la falta de desarrollo de los criterios para resolver las peticiones de estos traslados para justificar la falta de resolución de una petición de traslado de un trabajador de la Administración autonómica de Baleares a la Administración estatal.

Esta institución ha puesto de relieve que conforme al Convenio colectivo del personal laboral de la Administración General del Estado corresponde fijar estos criterios a la Dirección General de la Función Pública.

Se ha recordado el principio básico de la actuación administrativa, conforme al cual en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. Además, a juicio de esta institución, actualmente ya existe un marco normativo suficiente para atender las peticiones de movilidad administrativa, sin perjuicio del desarrollo normativo o convencional que pueda darse a esta materia para su mejor concreción y efectividad.

Esta institución se ve en la obligación de reiterar con mayor motivo la **Recomendación** ya dirigida a esa Administración en el año 2013 de impulsar con mayor rigor los mecanismos precisos que hagan posible un consenso entre las administraciones para fomentar la movilidad interadministrativa de su personal laboral de modo que sea una posibilidad real y efectiva para estos empleados públicos.

En el informe recibido se alude a una negociación con los representantes sindicales sobre una propuesta de acuerdo de movilidad administrativa que parece muy avanzada, y de cuya aprobación se hace depender la resolución de la petición de traslado del interesado. En atención a esta situación, por razones de eficacia se ha estimado procedente esperar a conocer el contenido del acuerdo en su caso alcanzado y su aplicación a este caso (16008833).

Extensión del derecho a los permisos por defunción, enfermedad, accidente u hospitalización a los supuestos de parejas de hecho del personal laboral de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos

La falta de desarrollo del precepto del Convenio colectivo del personal laboral de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos que se refiere a la posibilidad de disfrute de los permisos de defunción, enfermedad, accidente u hospitalización en los supuestos de parejas de hecho supone que la situación de pareja de hecho y cónyuge no esté equiparada a efectos del disfrute de estos permisos.

Esta institución ha puesto de manifiesto que, con carácter general, se trata de una situación superada tanto para el personal laboral como funcionario al servicio de las distintas administraciones públicas. El trato desigual que se da a las uniones de hecho y a los matrimonios no se justifica en atención a criterios fundados y razonables ni es acorde con la realidad social actual. Por ello, se ha dirigido a la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos** la **Sugerencia** de promover, en el marco de la negociación actualmente en curso del convenio colectivo de aplicación la equiparación del matrimonio y de las uniones de hecho en el derecho a disfrutar de estos permisos.

La dirección de este organismo se ha comprometido a mantener el criterio de esta institución en la negociación del convenio colectivo actualmente en curso. Se han concluido las actuaciones (16004798).

19 OTRAS CUESTIONES: TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EXPROPIACIÓN

19.1 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Defensor del Pueblo viene pronunciándose sobre cuestiones relevantes en torno al acceso a la información pública, conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a raíz de las quejas recibidas. A continuación se informa sobre estas cuestiones.

En primer lugar, ha de aludirse al curso de lo que el informe anual anterior puso de relieve solo como situación inicial: en aplicación de la Ley de transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) había comenzado a dar traslado a esta institución de las resoluciones de ese organismo en cumplimiento del artículo 24.5 de la citada disposición legal. Es decir, a finales de 2015 se iniciaban las actuaciones de comprobación del cumplimiento de las resoluciones dictadas por la Presidencia del Consejo (15012561). Desde entonces se ha verificado lo siguiente.

El Defensor del Pueblo ha buscado un método simple y eficaz de seguimiento de las resoluciones, no solo del CTBG, sino también de los organismos autonómicos similares, algunos de ellos suprimidos y sustituidos por aquel mediante convenio, como el de la Comunidad de Madrid (16007913).

En general, solo se indaga los casos en que los organismos de trasparencia no instan por sí mismos a la Administración al cumplimiento de su resolución. Sin embargo, en la práctica, y singularmente el CTBG, ya incluye lo que informalmente el Defensor del Pueblo vino a sugerir: instar a la Administración a que cumpla —a favor del solicitante de la información— la resolución estimatoria que el consejo haya dictado.

Algo análogo ocurre en las comunidades autónomas, por ejemplo en el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. El Defensor del Pueblo valora la oportunidad de iniciar una actuación de oficio ante la Administración pública concernida por la resolución que haya dictado el consejo de trasparencia, estatal o autonómico, de lo cual se informa inmediatamente a los organismos (consejos).

La actuación se inicia solo respecto de las resoluciones donde uno de esos consejos hubiera estimado la reclamación sin más, es decir sin comprobación de su cumplimiento por la Administración. No es en principio necesario actuar ante resoluciones estimatorias que instan por sí mismas a la Administración a actuar de determinado modo, ni tampoco ante resoluciones estimatorias donde la pretensión hubiera quedado ya satisfecha. Por el contrario, cuando la queja se refiere a que sería el

propio consejo, quien está descuidando el seguimiento que le compete, entonces el Defensor del Pueblo verifica directamente ante este si la queja tiene fundamento.

El Defensor del Pueblo no actúa ante resoluciones desestimatorias o reclamaciones no admitidas a trámite o archivadas.

En cuanto a las actuaciones más relevantes, ha de señalarse la recomendación para la implantación de un sistema de obtención de información de movimientos de la tarjeta de crédito corporativa de una autoridad portuaria, accesible al público, de forma inmediata, completa y fehaciente.

La relevancia del caso está en que se trataba de implantar un sistema de obtención de información de gastos, ya fuera los movimientos de una tarjeta corporativa —que era el caso entonces—, ya fuera otro instrumento. Pero sobre todo debía resultar en un sistema fácilmente accesible al público, con periodicidad adecuada y donde figuraran el concepto y la fecha del gasto, el lugar y la hora, la identificación del causante y del establecimiento que suministró o proporcionó el bien o servicio cargado.

Pudo deducirse de la respuesta recibida de la autoridad portuaria que ello sería así próximamente, al menos respecto de los gastos de desplazamiento y pernoctación. Pero la efectiva implantación vendría demostrada por que la medida adoptada por la autoridad administrativa fuera adecuada al sentido de lo recomendado. Esto sentado, se han tenido por aceptadas la sugerencia y las recomendaciones (15009630).

De algunas actuaciones aún en curso y en principio relevantes, se informará a las Cortes Generales cuando estén ultimadas, incluidas varias de oficio sobre muy diversas materias, administraciones y circunstancias (16009377, 16011408, 16011410, 16011411, 16011412).

Por otro lado, hay varias actuaciones del Defensor del Pueblo relativas a la transparencia de las administraciones que se tratan en distintos epígrafes del presente informe, según el área de actuación administrativa concernida. En concreto: en la participación urbanística y al acceso a la información (epígrafe 16.4 de la segunda parte); en la identificación de los funcionarios del IRPF (epígrafe 12.1.1); en la organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (epígrafe 17.1); en los procesos selectivos del funcionariado público (epígrafe 18.3).

19.2 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, es un principio consagrado en

el artículo 106 de la Constitución, que desarrolla la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cuyo procedimiento se encuentra regulado por 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.

Dilaciones en el procedimiento

El ejercicio de este derecho da lugar a numerosas quejas con un elemento común, la demora en la tramitación de este tipo de expedientes, lo que se traduce en un retraso excesivo en resolver, con independencia de la Administración actuante. La dilación en la finalización de los procedimientos es una práctica habitual por parte de las administraciones implicadas, según se ha podido constatar otro año más, tras numerosas quejas recibidas (14024277, 15011950, 15015580, y otras).

Este es el caso de un ciudadano que, el 17 de octubre de 2012, había solicitado a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía autorización para la apertura de un centro educativo en Jerez de la Frontera (Cádiz). El citado expediente se resolvió en octubre de 2013, un año más tarde, lo que provocó que la entidad propietaria del edificio donde se desarrollaba el proyecto rompiera unilateralmente el contrato, lo que le obligó, en el mes de junio de 2014, a presentar concurso voluntario de acreedores. El proyecto fue financiado por préstamos participativos que pagaban los futuros profesores y trabajadores. La falta de respuesta expresa por parte de la Administración supuso la pérdida de dinero para treinta y dos familias. El interesado instó procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Iniciadas las actuaciones, la citada consejería comunicó que el expediente se encontraba en fase de elaboración de la propuesta de resolución. La cual sería elevada, junto con el resto del expediente, a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación y al Consejo Consultivo de Andalucía con el objeto de emitir la resolución definitiva. Además, apuntó que el retraso en la resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial se debía al elevado número de procedimientos que se tramitaron y resolvieron en esa Consejería de Educación y a la limitación de recursos disponibles para ello. El expediente se inició el 19 de marzo de 2014. El incumplimiento de la obligación de resolver, por parte de la citada Administración, dio lugar a un **Recordatorio de deberes legales y una Recomendación,** al objeto de adoptar las medidas precisas para evitar que en el futuro esa consejería se apartara de lo previsto en la normativa vigente y los procedimientos se dilatasen en el tiempo, dictando la resolución correspondiente en el plazo previsto. Esta queja continúa en tramitación (16002239).

El 10 de septiembre de 2015, en la estación de ferrocarril del Puerto de Santa María (Cádiz), un ciudadano sufrió una caída que le ocasionó lesiones. Como consecuencia de ello presentó ante la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora una reclamación de responsabilidad patrimonial. Transcurrido un año desde el inicio del procedimiento, el 8 de julio de 2016, el mencionado organismo indicó que el expediente estaba pendiente de emitir la propuesta de resolución. Desde esta institución se formuló un **Recordatorio de deberes legales.** El procedimiento finalizó el 14 de julio de 2016 (16007628).

En otro supuesto de responsabilidad, la compareciente presentó, el 11 de julio de 2014, en el registro de la antigua Consejería de Asuntos Sociales, una reclamación por el supuesto trato indebido y presuntos daños causados a un familiar ya fallecido. Transcurridos más de dos años sin haber recibido comunicación al respecto, el 4 de julio del 2016, solicitó conocer el estado de la tramitación del procedimiento y darle el impulso legal previsto. En la fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16014565).

Dilaciones en el ámbito sanitario

El retraso en resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial es más significativo en el ámbito sanitario, dado las numerosas autoridades y organismos que intervienen en el mismo y las diversas actuaciones e informes indispensables para su resolución. Tales circunstancias concurren en el caso de una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por una ciudadana a causa de la negación a proporcionar asistencia médica de urgencia domiciliaria. El procedimiento se inició el 26 de junio de 2013 ante la Dirección General de Atención al Paciente, de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. Una vez recabada la información y documentación requerida, está pendiente de dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Prosiguen las actuaciones (16007925).

Es significativo el caso de la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias, que ha tardado un año y seis meses en dictar resolución desde que se formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños de la asistencia sanitaria en un parto (14012403).

19.3 EXPROPIACIÓN

La inactividad administrativa en la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, la falta de impulso público de los procedimientos de pago del justiprecio y de los

intereses de demora, constituye el elemento común de las quejas en esta materia. Es frecuente que la Administración pública aluda a la escasez de recursos económicos para proceder al pago de las cantidades fijadas como justo precio, pero no explica las medidas para corregir esta situación.

Dilaciones en la tramitación del expediente e impago de justiprecio

En el informe de 2015 se dio cuenta de un supuesto en el que el **Ayuntamiento de Jaén** llevaba años alegando problemas de tesorería para proceder al pago del justiprecio correspondiente a una finca afectada por el Plan Especial de Protección y Reforma, en 1980. Se efectuó una **Sugerencia** para que se procediese al pago de las cantidades adeudadas sin dilación, que ha sido aceptada en 2016 por el citado ayuntamiento, que ha abonado al interesado el importe del justiprecio, intereses de demora y costas judiciales (13031592).

Las quejas que versan sobre los retrasos en el pago del justiprecio tienen una tramitación larga y prolija, muchas de ellas se dirigen a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento, y tardan en concluirse, a veces años, porque el problema continúa subsistente. Este es el caso de una queja iniciada en 2008, a instancia de los propietarios de las fincas afectadas por las obras de la autovía Lleida-Huesca, en el término municipal de Almacelles (Huesca). El levantamiento de las actas previas a la ocupación se realizó en 2007 y 2008. En 2013 se solicitó a la Demarcación de Carreteras del Estado en Cataluña el pago de las cantidades concurrentes, de conformidad con el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. Hasta mayo de 2011, no se remitieron los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, quien en 2013 alegó a esta institución la falta de medios personales y materiales para dictar las resoluciones correspondientes. Finalmente, el Jurado, el 27 de febrero de 2015, fijó definitivamente los justiprecios de estas fincas. Esta institución ha realizado una **Sugerencia** a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras** para que proceda al pago del justiprecio y que liquide y abone los intereses de demora. La queja continúa en trámite porque la secretaría ha vuelto a dar la misma contestación sin avanzar en la tramitación del pago de las cantidades adeudadas (08003913).

En el caso de una finca afectada por las obras de la autovía A-14 Lleida-Frontera Francesa, en el tramo Lleida-Roselló, tramitado también con la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, las actas de ocupación se realizaron el 5 de marzo de 2009 y el expediente no se trasladó al Jurado de Expropiación Forzosa hasta el 6 de julio de 2015, sin pagar las cantidades concurrentes, conforme a la obligación establecida por el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa. El 29 de enero de 2013, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Lleida determinó definitivamente

el justiprecio, por lo que se sugirió que se procediese al pago de las cantidades adeudadas, y dicha secretaría no se pronunció sobre su abono. La queja continúa en trámite (16002719).

La lentitud en los trámites se pone de manifiesto en prácticamente todas las quejas que se plantean sobre expropiación forzosa, así como el impago del justiprecio, indicando la falta de disponibilidad presupuestaria para expropiaciones que se llevaron a cabo hace años. En estos casos, la Administración no señala si esas cantidades se incluyen en el presupuesto de gastos para el año siguiente, ni las medidas adoptadas para proceder a la cancelación de la deuda. Estos retrasos perjudican a todos, tanto a la Administración, para quien supone un mayor coste en la ejecución de las obras, como a los ciudadanos, que no reciben la indemnización por la venta forzosa de sus bienes (15013704, 15013727, 15014027, y otras).

El problema se agudiza cuando el retraso supone un perjuicio especial al ciudadano, como puede ser el no poder hacer frente al pago de una hipoteca, que se ha tenido que suscribir para trasladar el domicilio afectado de expropiación (16016753).

Resulta contradictorio que la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda se tome su tiempo para hacer frente al pago de las deudas ocasionadas por la expropiación forzosa y, sin embargo, esa misma Administración General del Estado, cuando se trata de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, no tenga igual flexibilidad. Un ciudadano tuvo que tributar en el IRPF por la ganancia generada por la expropiación forzosa de una finca, cuyo importe de justiprecio no se le había pagado, y la Agencia Tributaria le ofrecía el fraccionamiento de pago con intereses siempre que presentase un aval bancario. El interesado no alcanzaba a comprender que la misma Administración que por un lado no le pagaba, por otro le exigiera los impuestos como si ese ingreso se hubiese producido. La Secretaría de Estado en respuesta al Defensor del Pueblo se comprometió a efectuar el pago en el plazo más breve posible (15015093).

Impago de justiprecio cuando hay beneficiario

El artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa atribuye la potestad expropiatoria a los entes territoriales y crea la posibilidad de ser beneficiario de la expropiación, por causa de utilidad, a las entidades y concesionarios a quienes legalmente se reconozca esta condición y, por causa de interés social, además a cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos de la ley especial, necesaria a estos efectos. La obligación de pago en estos casos corresponde a la entidad beneficiaria de la expropiación, pero el expropiante sigue siendo el titular de la potestad expropiatoria.

El beneficiario asume las obligaciones de pago en virtud de la relación que le liga con la Administración expropiante y en sustitución de esta, de manera que si el

beneficiario incumple sus obligaciones, quien debe sufrir las consecuencias es la Administración, no el ciudadano, cuyas garantías constitucionales no deben verse alteradas por la intervención del beneficiario, que obedece a una decisión administrativa que no es suya. Esta situación ha sido abordada por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de noviembre de 2014, que, precisamente, a propósito del impago del justiprecio a un expropiado por insolvencia de la entidad beneficiaria concesionaria de autopistas de peaje, como consecuencia de su infrautilización, dispone que la Administración «en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto —que no solo obligación— esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio». Tampoco parece lógico obligar al ciudadano que se ha visto desprovisto de su propiedad a acudir a los tribunales de justicia para que, tras un procedimiento largo y costoso, termine pagando el erario público una cantidad muy superior a la inicialmente fijada.

A pesar de estas disposiciones legales y jurisprudenciales, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda no procede al pago del justiprecio de unas fincas expropiadas por corresponder su abono al beneficiario, que es una entidad que se encuentra inmersa en un procedimiento concursal. Se ha efectuado una **Sugerencia** para que la Administración asuma su responsabilidad, la cual está en trámite (1501199).

En un caso similar, aunque responde a una expropiación por razones urbanísticas, el Ayuntamiento de Socuéllamos (Ciudad Real) consideró que no le correspondía el pago de la indemnización expropiatoria al existir una agente urbanizador, sin tener en cuenta que la fórmula jurídica para indemnizar al ciudadano proviene directamente de un obligación legal de la corporación, que es quien ostenta las competencias urbanística y expropiatoria, que son irrenunciables, por lo que se realizó una **Sugerencia**, a fin de que indemnizase al ciudadano y, si se considera oportuno, repercutir el gasto al urbanizador. Esta queja está en trámite (12005800).

Impago de intereses

La Ley de Expropiación Forzosa dispone, en su artículo 57, que el justo precio devenga el interés de demora, transcurridos seis meses desde la fecha de fijación del mismo hasta su pago. Estos intereses se devengan por mandato de la ley y su abono debería ser automático. Sin embargo, los ciudadanos tienen que realizar numerosas gestiones hasta obtener su liquidación e insistir para su abono (12120457, 12284825, 15009463, y otros).

La Administración generalmente demora su abono, hasta el punto de que la cantidad líquida exigible y vencida, que constituían los intereses de demora, vuelve a generar nuevos intereses, al amparo del artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de

noviembre, General Presupuestaria. Con la diferencia de que los intereses que devienen directamente de la Ley de Expropiación Forzosa no prescriben y estos sí, ya que el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria dispone que las deudas prescriben a los cuatro años.

20 EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

Independientemente del informe específico, correspondiente en este caso al año 2016, que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP), presenta anualmente a las Cortes Generales y al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra, es tradicional que en el informe anual del Defensor del Pueblo se incluya un capítulo que resumidamente recoja la actividad desarrollada por el MNP.

La defensora del pueblo, el 20 de julio de 2016, presentó el *Informe Anual 2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura* en el Registro General del Congreso de los Diputados y del Senado. La remisión de ese informe anual al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura se realizó el 13 de septiembre de 2016, si bien en el mes de febrero de 2016 la defensora del pueblo compareció ante el Subcomité en su sede en Ginebra e informó sobre la actividad realizada en el 2015 y los objetivos a cumplir durante el 2016.

La web del Defensor del Pueblo incluye un apartado específico para el MNP, «prevención de la tortura», en el menú principal, donde se localizan de forma geográfica y también cronológica todas las visitas efectuadas por el mecanismo, y se pueden consultar los informes anuales, además de las recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales formulados a las autoridades tras cada visita y acceder al seguimiento de las mismas en cualquier momento.

En cumplimiento del artículo 21 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, en 2016 se han celebrado dos reuniones con el Consejo Asesor del MNP. La primera tuvo lugar el 16 de junio y la segunda el 16 de noviembre. En dichas reuniones se dio cuenta de la actividad desarrollada por el MNP.

Durante el año 2016, se han llevado a cabo 101 visitas. La distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias, es la siguiente:

LUGARES		Nº VISITAS
Lugares de privación de libertad de corta duración	Calabozos de edificios judiciales	2
	Comisarías de la Policía Autonómica	2
	Comisarías de la Policía Local	9
	Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración del Cuerpo Nacional de Policía	23
	Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración de la Guardia Civil	21
	Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos	2
Lugares de privación de libertad de media duración	Centro de internamiento de extranjeros (CIE)	6
Lugares de privación de libertad de larga duración	Centros para menores infractores	10
	Centros penitenciarios	18
	Centros sociosanitarios	4
Lugares instrumentales de privación de libertad	Operativo de traslado de extranjeros de Algeciras a Ceuta	1
	Operativos de traslados de extranjeros (FRONTEX)	2
	Unidades de Custodia Hospitalaria	1
Total		**101**

La defensora del pueblo ha participado en 9 de estas visitas.

En 14 visitas han participado vocales del Consejo Asesor del MNP y en 12 asesores de los comisionados parlamentarios autonómicos **(Defensor del Pueblo Andaluz; Síndic de Greuges de Catalunya; Justicia de Aragón; Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; Procurador del Común de Castilla y León; Ararteko; Diputado del Común y Valedor do Pobo).**

De las visitas realizadas en 2016, 17 han sido visitas multidisciplinares, con la colaboración de técnicos externos, expertos en medicina, medicina forense, psiquiatría y psicología. Se visitaron:

- 4 Centros sociosanitarios;
- 5 Centros para menores infractores y;
- 8 Centros penitenciarios.

A fin de comprobar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en visitas anteriores e identificar eventuales nuevas deficiencias, 61 de las visitas fueron de seguimiento.

En las visitas realizadas a dependencias de detención del CNP y de la Guardia Civil durante 2016, se ha puesto especial interés en verificar el grado de cumplimiento de lo previsto en la instrucción 11/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba la «Instrucción técnica para el diseño y construcción de áreas de detención» y en la instrucción 12/2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el «Protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», además se comprobó que en todas las dependencias visitadas en 2016 existen impresos normalizados de información de derechos que están totalmente adaptados a la reforma del artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, llevada a cabo por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, así como información sobre el procedimiento de hábeas corpus. Dichos impresos existen en distintos idiomas.

Se realizó una visita con el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT): Operativo de repatriación, vuelo FRONTEX desde Madrid a Bogotá y Santo Domingo. El CPT, en el marco de la visita *ad hoc* realizada a España los días 17 a 19 de febrero, supervisó la recepción en el aeropuerto de Madrid-Barajas de las personas extranjeras que iban a ser repatriadas y el embarque en el avión así como el procedimiento seguido durante todo el vuelo hasta la llegada al destino. Personal del Defensor del Pueblo, en su condición de MNP, mantuvo una entrevista con la delegación y la acompañó durante todo el vuelo.

Con relación directa a las dependencias de privación de libertad supervisadas, se han efectuado durante el año 2016 un total de 1**2 Recomendaciones, 336 Sugerencias y 4 Recordatorios de Deberes Legales.** Asimismo, durante el año 2016 el MNP ha iniciado actuaciones en **131 expedientes de oficio.**

El 26 de septiembre de 2016, se celebró una reunión en la sede de la institución con la miembro del SPT y encargada de países europeos y ponente (rapporteur) para España, Mari Amos, con el fin de lograr una más intensa cooperación con dicho organismo.

En 2016 se ha participado en diversos foros como los siguientes.

1. Intervención de la defensora del pueblo ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura;
2. Jornadas organizadas por el Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona, «15 años observando el sistema Penal: nuevas herramientas y propuestas para la defensa de los derechos humanos»;
3. Jornada «Protecting Human Rights While Countering Terrorism: The Role of National Human Rights Institutions»; organizada por el Consejo de Europa y la Red Europea para los Derechos Humanos, en París;
4. «Jornadas sobre Unidades de Custodia Hospitalaria y la atención sanitaria a personas internas en prisión» organizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz;
5. IV Jornada sobre personas con discapacidad intelectual y del desarrollo y el sistema penal, organizada por la Asociación Plena Inclusión y la colaboración del Colegio Oficial de Abogados de Salamanca, con la intervención «Programas de tratamiento en los centros penitenciarios. Breve acercamiento a la realidad de las personas con discapacidad intelectual»;
6. Seminario organizado por la Universidad de Barcelona «Derecho a la salud en las prisiones: monitoreo de las enfermedades infecciosas», en el marco del proyecto europeo de investigación «Improving Prison Conditions by Strengthening Infectious Disease Monitoring», realizado por Harm Reduction International;
7. Taller de capacitación sobre mecanismos de control del retorno forzado de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en territorio de la Unión Europea, 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) y por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en Varsovia (Polonia);

8. 7º Congreso Nacional de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC); el Seminario «ERA Seminar on the Impact of Detention on Prisoners», celebrado en Madrid.

Por último, hay que señalar que se ha colaborado con mecanismos nacionales de prevención de la tortura (MNP), e instituciones de derechos humanos, de otros países, celebrando reuniones de trabajo para exponer la metodología del MNP español y su práctica en las visitas a lugares de privación de libertad, concretamente con el MNP italiano y con una delegación de la Comisión de Derechos Humanos de Corea.

ÍNDICE COMPLETO

Presentación I

I Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13

1.1 Total de expedientes, información al ciudadano y portal web 14

1.2 Tramitación de los expedientes 17

1.3 Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2016 31

1.4 Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 32

1.5 Presupuesto 2016 34

2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 40

2.1 Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 40

2.2 Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos 53

2.3 Seguimiento de recomendaciones de años anteriores 63

3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 73

3.1 Solicitudes de recurso de inconstitucionalidad 73

3.2 Solicitudes de amparo 76

4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 78

5 Actividades de representación institucional 80

5.1 Comparecencias ante las Cortes Generales 80

5.2 Relaciones con los comisionados parlamentarios autonómicos 81

5.3 Reuniones de trabajo 82

5.4 Encuentros y actos oficiales 88

5.5 Actividades de colaboración, difusión y divulgación 89

5.6 Actividad internacional 92

6 Transparencia 100

7 Sitio web institucional 103

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 109

1 Administración de Justicia 111

1.1 Dilaciones indebidas 113

1.2 Medios personales y materiales de los órganos judiciales 120

1.3 Servicio público de la justicia 128

1.4 Registro civil 137

1.4.1 Insuficiente dotación de medios humanos en los registros civiles ... 137

1.4.2 Plan intensivo para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia (PIN) 139

1.4.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad 141

1.4.4 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad 143

1.4.5 Registros consulares 144

1.4.6 Otras cuestiones registrales de interés 145

1.5 Abogados y Procuradores 145

1.5.1 Colegios Profesionales 145

1.5.2 Asistencia jurídica gratuita 147

1.5.3 Responsabilidad disciplinaria en el ejercicio profesional 148

2 Centros penitenciarios 150

2.1 Fallecimientos 151

2.2 Malos tratos 158

2.3 Sanidad penitenciaria 164

2.3.1 Tratamiento de la hepatitis C a personas privadas de libertad 165

2.3.2 Solicitud de información a las comunidades autónomas sobre diversas cuestiones sanitarias 167

2.3.3 Telemedicina 168

2.3.4 Dispensación y reparto de medicamentos 169

2.3.5 Los médicos en las medidas restrictivas de derechos 171

2.4 Otros derechos de los internos 172

3 Ciudadanía y seguridad pública 178

3.1 Víctimas del terrorismo 179

3.2 Derecho al voto. Régimen electoral 181

3.3 Protección de datos 188

3.4 Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 193

3.4.1 Sanciones que afectan al derecho de reunión 194

3.4.2 Sanciones que afectan a la libertad de información 197

3.5 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y derechos ciudadanos 198

3.5.1 Detenidos 198

3.5.2 Malos tratos 201

3.5.3 Trato incorrecto 202

3.5.4 Distintivo de identificación policial 204

3.5.5 Fase de juicio crítico de las actuaciones policiales en concentraciones o manifestaciones de riesgo 206

3.5.6 Régimen disciplinario de la Guardia Civil 207

3.5.7 Régimen disciplinario de la Policía Nacional 210

3.5.8 Captación de la imagen de un funcionario policial 211

3.5.9 Atención al ciudadano 214

3.5.10 Consumo de alcohol en la vía pública 215

3.6 Situaciones de inseguridad ciudadana 216

3.7 Tráfico 220

3.7.1 Procedimiento sancionador 220

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico 225

4 Migraciones 226

4.1 Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero 232

4.1.1 Atención a emigrantes 232

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior 233

4.1.3 Presos españoles en el extranjero 235

4.2 Entrada a territorio nacional 240
4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos 240
4.2.2 Denegaciones de entrada 243
4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a entrar a territorio español 244
4.3 Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar 245
4.4 Entrada por puestos no habilitados 246
4.4.1 Puestos no habilitados 246
4.4.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) 248
4.4.3 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta 249
4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla 249
4.5 Menores extranjeros no acompañados 251
4.5.1 Determinación de la edad 251
4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 254
4.5.3 Nuevas causas del cese de tutela y otras cuestiones 255
4.5.4 Autorización para trabajar 256
4.5.5 Actuaciones en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) 257
4.5.6 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia 259
4.5.7 Visitas a centros de menores 260
4.6 Centros de internamiento de extranjeros (CIE) 261
4.6.1 Visitas y actuaciones en centros de internamiento de extranjeros (CIE) 263
4.6.2 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid 264
4.6.3 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Valencia 265
4.6.4 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia 266
4.6.5 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Algeciras (Cádiz) 267
4.6.6 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Las Palmas 268

4.6.7 Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Barcelona 268
4.7 Expulsiones y devoluciones 269
4.8 Víctimas de trata de seres humanos 270
4.8.1 Protocolos de identificación 270
4.8.2 Víctimas menores de edad 273
4.9 Oficinas consulares 278
4.9.1 Visados por reagrupación familiar 279
4.9.2 Motivación de las denegaciones de visado 280
4.9.3 Visados en régimen comunitario 281
4.10 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 283
4.10.1 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares 283
4.10.2 Régimen general de extranjería 286
4.11 Asilo 290
4.11.1 Acceso al procedimiento 291
4.11.2 Garantías en el procedimiento 293
4.11.3 Acogida de solicitantes de asilo 299
5 Igualdad de trato 303
5.1 Discriminacion por origen étnico, racial o nacional 303
5.1.1 Comunidad gitana 303
5.1.2 Controles policiales de identificación 304
5.1.3 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales 305
5.2 Discriminacion por razón de discapacidad 305
5.3 Discriminacion por razón de sexo y orientación sexual 307
5.4 Discriminacion por razón de género 310
5.5 Discriminacion por razón de religión 312
5.6 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social 314
6 Violencia de género 316

6.1 Programa de inserción sociolaboral de mujeres víctima de violencia de género 323

6.2 Protección telefónica a las víctimas de maltrato 323

7 Educación 326

7.1 Educación no universitaria 326

7.1.1 Problemas relacionados con la oferta de plazas educativas 326

7.1.2 Instalaciones de los centros docentes 329

7.1.3 Admisión de alumnos 332

7.1.4 Ordenación académica 334

7.1.5 Educación inclusiva. Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo 338

7.2 Educación universitaria 344

7.2.1 Acceso a la universidad 344

7.2.2 Títulos universitarios 350

7.2.3 Becas 357

8 Sanidad 367

8.1 Asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud 369

8.1.1 Inmigrantes sin autorización de residencia 369

8.1.2 Situación de los españoles no de origen que residen en el extranjero y de sus familiares durante desplazamientos temporales a España 369

8.2 Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria 370

8.3 Ordenación de prestaciones 370

8.4 Listas de espera 371

8.4.1 Listas de espera quirúrgicas 372

8.4.2 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía 373

8.4.3 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas 374

8.5 Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 375

8.6 Actuaciones sobre organización y funcionamiento de la atención especializada 376
8.7 Respuestas a las recomendaciones del estudio conjunto de los defensores del pueblo sobre urgencias hospitalarias 377
8.8 Seguridad de los pacientes 380
8.9 Salud pública 381
8.10 Salud mental 383
8.11 Prestación farmacéutica y medicamentos 383
8.11.1 Copago farmacéutico 384
8.11.2 Acceso a los medicamentos y financiación 387
8.11.3 Asuntos conexos 388
8.12 Otras prestaciones sanitarias 389
9 Política social 390
9.1 Sistema de protección de menores 392
9.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 392
9.1.2 Centros de menores 393
9.1.3 Adopción 393
9.2 Personas con discapacidad 394
9.2.1 Valoración de la discapacidad 394
9.2.2 Accesibilidad 395
9.2.3 Recursos para personas con discapacidad 397
9.2.4 Centros residenciales 399
9.3 Atención a personas mayores 399
9.3.1 Atención en centros residenciales y de día 399
9.3.2 Otros servicios asistenciales 402
9.3.3 Programa de viajes para las personas mayores 403
9.4 Situación de dependencia 403
9.4.1 Tramitación de procedimientos administrativos 404

9.4.2 Acceso a las prestaciones del SAAD para las personas con grado I 409
9.4.3 Acceso y contenido de las prestaciones 411
9.5 Familias numerosas 418
9.6 Personas en situación de pobreza y exclusión social 419
9.6.1 Rentas mínimas 419
9.6.2 Personas que viven en asentamientos de infraviviendas en Huelva 421
9.6.3 Programas municipales de garantía alimentaria 422
10 Vivienda 425
10.1 Planes de vivienda 426
10.1.1 Plan estatal 426
10.1.2 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-12 y anteriores 426
10.1.3 Planes autonómicos 427
10.2 Adjudicación de viviendas de protección pública 428
10.3 Los problemas de convivencia en las viviendas públicas protegidas 429
10.4 Cambio o permuta de viviendas de protección públicas 430
10.5 Ocupaciones ilegales de viviendas de protección públicas 431
10.6 Renta básica de emancipación 432
10.7 Problemas habitacionales de emergencia social ante los desahucios 433
11 Seguridad social y empleo 434
11.1 Seguridad social 434
11.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas 435
11.1.2 Cotización y recaudación 436
11.1.3 Cuestiones de procedimiento sobre las prestaciones 440
11.1.4 Prestaciones por incapacidad 441
11.1.5 Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo 442
11.1.6 Pensiones 442
11.1.7 Desempleo 446

11.1.8 Seguridad social internacional y reglamentos comunitarios 453
11.1.9 Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales 456
11.2 Empleo 456
11.2.1 Colocación y empleo 456
11.2.2 Formación profesional 462
11.2.3 Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) 467
11.2.4 Otros asuntos 469
12 Hacienda pública 471
12.1 Tributos estatales 471
12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) 471
12.1.2 Impuesto sobre el valor añadido (IVA) 478
12.1.3 Tasas 479
12.2 Impuestos cedidos 480
12.3 Impuestos locales 481
12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) 482
12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) 485
12.4 Tasas locales 487
12.4.1 Tasa por recogida de residuos sólidos urbanos 487
12.4.2 Tasa por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local 489
12.5 Procedimientos tributarios 489
12.6 Tribunales económico-administrativos 494
12.7 Catastro inmobiliario 495
12.7.1 Coordinación con el Registro de la Propiedad. Descripción y delimitación de parcelas. Conflictos de titularidad 495
12.7.2 Valoración de terrenos rústicos sin desarrollo 498
12.7.3 Procedimiento de subsanación de discrepancias 499
12.7.4 Procedimiento de regularización catastral 500

13 Actividad económica 503

13.1 Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 503

13.2 Banca 507

13.3 Seguros 515

13.4 Energía eléctrica 516

13.5 Agua 520

13.6 Libertad de empresa y comercio 522

13.7 Consumo 525

13.8 Contratación administrativa 529

13.9 Subvenciones 530

14 Comunicaciones y transporte 532

14.1 Comunicaciones 532

14.1.1 Protección de datos de carácter personal. Derecho al olvido 532

14.1.2 Telefonía fija 534

14.1.3 Telefonía móvil 536

14.1.4 Servicios de atención telefónica 539

14.1.5 Correos y Telégrafos 540

14.2 Transporte 543

14.3 Carreteras 549

15 Medio ambiente 553

15.1 Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia 554

15.2 Evaluación de impactos. Licencias municipales 555

15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos 555

15.2.2 Impacto de las infraestructuras: puertos, carreteras, aeropuertos y ferrocarriles 558

15.2.3 Actividades clasificadas 563

15.3 Recursos naturales 565

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales 565

15.3.2 Fauna y flora 568
15.3.3 Minas 571
15.3.4 Mar, costas y puertos 572
15.3.5 Aguas continentales 573
15.4 Contaminación 576
15.4.1 Prevención y gestión de residuos 576
15.4.2 Contaminación atmosférica 577
15.4.3 Contaminación acústica 577
15.4.4 Sustancias nocivas 582
15.5 Bienestar animal 584
16 Urbanismo 586
16.1 Planeamiento y ejecución 586
16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística 586
16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización 589
16.1.3 Otras quejas relevantes 590
16.2 Protección y conservación de edificios singulares 592
16.3 Licencias urbanísticas 595
16.4 Participación urbanística y acceso a la información urbanística 597
16.5 Deber de conservación 599
16.6 Disciplina urbanística 601
16.7 Barreras arquitectónicas 602
17 Administración local 606
17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales 606
17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales 608
17.3 Responsabilidad patrimonial de las entidades locales 609
17.4 Territorio y población 610
17.5 Bienes de las entidades locales 611

17.6 Actividades y servicios públicos municipales 613

18 Función y empleo públicos 618

18.1 Oferta pública de empleo 618

18.2 Desarrollo de los procesos selectivos 621

18.3 Transparencia en los procesos selectivos 623

18.4 Provisión de puestos de trabajo 629

18.5 Relaciones de puestos de trabajo 632

18.6 Retribuciones de los empleados públicos 635

18.7 Condiciones laborales de los empleados públicos 640

18.8 Movilidad 643

18.9 Pensiones y prestaciones 645

18.10 Tropa y marinería 650

18.11 Personal laboral de la administración 652

19 Otras cuestiones: transparencia, responsabilidad patrimonial, expropiación 658

19.1 Transparencia y acceso a la información pública 658

19.2 Responsabilidad patrimonial 659

19.3 Expropiación 661

20 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 666