DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2014
y debates en las
Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2015

España. Defensor del Pueblo

Informe anual 2014 y debates en las Cortes Generales / Defensor del Pueblo. - Madrid : Defensor del Pueblo, 2015.
2 v. : gráf. ; 26 cm + anexos [recurso electrónico]
En la portada: Cortes Generales

I. Informe (p.)
II. Debates (-- p.)
ISSN: 2172-2455

1. Informe de actividad. 2. Debate parlamentario. I. Título

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
biblioteca@defensordelpueblo.es
http://www.defensordelpueblo.es

ISSN: 2172-2455
Depósito Legal: M-7085-2015

Sumario

Presentación **5**

I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

1. Resumen estadístico y presupuestario 17
2. Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 45
3. Solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional 81
4. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 91
5. Actividades de representación institucional 93
6. Transparencia 112

II. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

1. Administración de Justicia 119
2. Centros penitenciarios 148
3. Ciudadanía y seguridad pública 170
4. Migraciones 198
5. Igualdad de trato 242
6. Educación 254
7. Sanidad 296
8. Política social 322
9. Vivienda 363
10. Seguridad Social y empleo 379
11. Hacienda Pública 412
12. Actividad económica 438
13. Comunicaciones y transporte 472
14. Medio ambiente 490
15. Urbanismo 526
16. Administración Local 549
17. Función y empleo públicos 559
18. Otras cuestiones 589
19. El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 601

Índice 605

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

A. Estadística completa
1. Total de expedientes en el año 2014
2. Estado de tramitación de los expedientes
3. Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2014
4. Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias
5. Información al ciudadano

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 2014:
1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. Advertencias
5. Solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional

F. Actividad de representación institucional

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

PRESENTACIÓN

Las funciones de la institución Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo que establece la Constitución, y con la ley orgánica que las especifica, no han sufrido modificación alguna, si bien debemos destacar algunos aspectos que han hecho variar su manera de dirigirse a las administraciones y a los ciudadanos, a lo largo del año 2014. Su principal finalidad ha sido dotar a sus funciones de mayor agilidad, hacerlas más comprensibles y accesibles a los ciudadanos, así como lograr la mayor eficacia posible en su labor.

Transparencia

A lo largo de 2014 se ha puesto en marcha un **portal de transparencia** que permite conocer con facilidad toda la actividad desarrollada, todos los datos de su presupuesto y su evolución a lo largo de los últimos ejercicios, el destino de las diferentes partidas presupuestarias, las empresas adjudicatarias de los concursos de bienes y servicios y sus cuantías correspondientes, los viajes realizados al extranjero, especificando importe y motivos, las retribuciones de quienes trabajan en la institución, así como las incorporaciones de funcionarios públicos, tras los **concursos públicos**. El cumplimiento de la ley de transparencia de 9 de diciembre de 2014 ha permitido la revisión de dicho portal y su total adecuación a la norma.

Pero la transparencia para las instituciones y administraciones públicas no puede limitarse a la exposición de sus datos. Transparencia significa también dar cumplida información al ciudadano de aquello por lo que se interesa y hacerlo en tiempo razonable, y de manera clara y sencilla.

En nuestro caso, se trata de informar de todas las actuaciones y requerimientos formulados, los tiempos empleados y los resultados obtenidos. En el presente informe se da cuenta, por primera vez, de los **tiempos medios del Defensor del Pueblo** en contestar al ciudadano, y los tiempos medios empleados por las administraciones a las que nos dirigimos en sus contestaciones. Se trata de procurar no sólo una información más completa sino de mostrar el grado de cumplimiento del deber de informar y de procurar resolver aquello a lo que el ciudadano puede tener derecho.

Estructura del informe

El informe anual 2014 se presenta en dos volúmenes; el primero, a su vez, se divide en dos partes, a las cuales se añaden los anexos en formato digital. La parte I del primer volumen contiene, en su capítulo 1, **el presupuesto desglosado**, aprobado por las Cortes Generales, el resumen estadístico de las actuaciones realizadas: quejas, actuaciones de oficio, resoluciones y solicitudes de recursos de inconstitucionalidad. También contiene la relación de las administraciones que no colaboran con la institución, pese a reiteradas peticiones, y las actividades de representación institucional más relevantes.

La parte II del mismo volumen recoge los textos de las principales actividades de las diferentes áreas de trabajo.

Los mencionados anexos, publicados en versión electrónica, contienen los listados completos de todas las actuaciones (quejas, resoluciones, actuaciones de oficio, administraciones no colaboradoras, así como todas las actividades institucionales).

El informe se edita también en un formato para poder ser leído por ebook o tablet, versiones descargables, desde la sección de "Informes anuales" del portal web, y se ofrece la posibilidad de escucharlo en voz alta a aquellas personas con discapacidad.

Servicio on-line *"Consulta tu queja"*

En el mes de septiembre, tras haber informado a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor, se puso en marcha un **nuevo servicio informático para consultar las quejas relativas al año 2014**.

La persona que presenta una queja puede obtener una contraseña mediante la cual accede a la tramitación de su queja. Sin menoscabo de la confidencialidad, puede verificar el momento en que esta se encuentra: la fecha, tras su estudio, en la que ha sido aceptada; la fecha en que ha sido remitida a una o a varias administraciones; la fecha de las respuestas y sus contenidos básicos y si son suficientes, satisfactorias o no lo son.

Este servicio utilizado, hasta el momento de concluir este informe, por 2.571 personas inducirá a todos a agilizar la tramitación y a evitar dilaciones no justificadas. También permitirá reducir al máximo el número de veces (requerimientos) que el Defensor debe dirigirse a una misma Administración para recordarle su deber de información.

Presupuesto

El Presupuesto para el ejercicio 2014 del Defensor del Pueblo ha sido de 13.951.700,00 €, distribuido en dos capítulos: el capítulo I "Gastos de Personal", con 11.539.700,00 €, y el capítulo II, "Gastos corrientes en bienes y servicios", con 2.412.000,00 €, que representan el 82,71% y el 17,29% del total, respectivamente.

Respecto al Presupuesto de 2013, estas cifras suponen decrementos del -0,46% para el capítulo I y del -0,65% para el capítulo II, lo cual, en el conjunto del presupuesto, representa un descenso del -0,50% en relación al presupuesto del ejercicio precedente.

Quejas

El número de quejas recibidas ha sido de 23.186, cifra ligeramente superior a las del ejercicio 2013. Las cuestiones que más han preocupado a los ciudadanos han sido las relacionadas con asuntos sociales (acceso a rentas mínimas, prestaciones de dependencia); problemas sobre impuestos estatales, autonómicos y locales, y retrasos en la Administración de Justicia.

Actuaciones de oficio

El número de **actuaciones de oficio**, iniciadas por el Defensor, han sido 489, lo cual supone un aumento de un 41% sobre el ejercicio anterior. Destacan de entre ellas las relativas a la **inclusión educativa de alumnos con discapacidad**, supervisión de **acogida de inmigrantes**, problemas sobre **pobreza energética**, cortes de suministro eléctrico (garantías en el procedimiento) y sistemas de facturación.

Se ha iniciado una actuación ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para conocer si está habiendo retrasos en la incorporación de nuevos **medicamentos** innovadores especialmente indicados para el **tratamiento de enfermedades oncológicas**. También se pidió información a la Administración para determinar si el acceso a los nuevos medicamentos para luchar contra el cáncer es equitativo en todas las comunidades autónomas.

Se ha pedido a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que inste a las entidades financieras a aplicar la sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2013, que declaró nulas las **cláusulas suelo** cuando falta transparencia. Y el Banco de España remitió una carta al sector bancario sobre la necesidad de revisar la adecuación de las cláusulas suelo a los criterios de transparencia establecidos por la sentencia, si bien, algunas entidades, continúan manteniendo estas cláusulas.

Recomendaciones

Las **Recomendaciones** han sido 467, lo cual significa un aumento del 97,4 por ciento respecto del año 2013. A continuación se destacan algunas.

La **reforma fiscal** aprobada este año ha incluido recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo: se elimina el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (conocido como plusvalía municipal) para los casos de dación en pago, y deja exenta la ganancia patrimonial derivada de la dación en pago de la vivienda habitual de IRPF. Las subvenciones y ayudas públicas no se declaran hasta que se hayan recibido y se modifica la regulación del mínimo por descendientes, teniendo en cuenta los distintos modelos familiares. Se mantienen vigentes los coeficientes de abatimiento, con limitación de 400.000 euros en la venta del inmueble, si bien los de actualización desaparecen.

El Defensor del Pueblo insistirá en la necesidad de restablecer la deducción por inversión en vivienda habitual, cuando se realizan obras e instalaciones de adecuación de la vivienda por razones de discapacidad.

Se ha reiterado la **Recomendación** para que se establezca un procedimiento de insolvencia independiente, o **ley de segunda oportunidad**, para particulares y consumidores de buena fe sobreendeudados, recogida en el estudio “Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas”, publicado en octubre de 2013.

Como continuación de las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en relación a la **pobreza y la nutrición infantil**, se formuló una **Recomendación** a todas las comunidades y ciudades autónomas para adoptar las iniciativas necesarias, para proporcionar o reforzar la alimentación de los niños en situación de mayor vulnerabilidad durante las vacaciones escolares.

La institución ha comprobado que se ha extendido entre las administraciones una conciencia clara de la importancia de actuar para evitar las consecuencias de la pobreza infantil y, más específicamente, los problemas de nutrición infantil. No obstante, debe aún avanzarse en dar a este asunto la mayor importancia posible y lograr la colaboración entre instituciones.

Tras hacer balance de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de octubre de 2013, el Defensor del Pueblo formuló recomendaciones para conseguir un mejor conocimiento en los foros internacionales del daño causado por el terrorismo e impulsar, en el Estatuto de la Víctima, medidas para facilitar la personación de la representación de las **víctimas del terrorismo** en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u otros tribunales con sede fuera del territorio nacional.

Las recomendaciones han sido aceptadas, y se han llevado a cabo algunas iniciativas destinadas a conseguir un mejor conocimiento en los foros internacionales del daño del terrorismo. Queda por concretar por el Ministerio de Justicia las vías específicas que permitan facilitar la personación de la representación de las víctimas en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Recursos de inconstitucionalidad

El Defensor del Pueblo ha analizado veintitrés **solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad**. De estas solicitudes, la formulada contra el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, fue estimada por el Defensor y dio lugar a la presentación del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La institución ha impugnado ante la Jurisdicción Constitucional dos apartados de la disposición adicional tercera del referido real decreto-ley. El Defensor del Pueblo ha entendido que esos dos apartados atribuyen al ejecutivo municipal atribuciones que son del Pleno del Ayuntamiento.

Hay que destacar que un grupo importante de solicitudes de interposición de recurso no estimadas por el Defensor del Pueblo han sido objeto de actuaciones de oficio y recomendaciones, para una mejor ejecución de estas normas.

Estudios monográficos

Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos

Este estudio tiene por objeto mejorar la vigilancia de la Administración sobre el comportamiento y la transparencia de las compañías en la presentación del servicio: precios, atención al cliente, publicidad y formas de contratación.

La escucha y el interés del menor: medidas de protección en los procedimientos de familia

El estudio se centra en el "derecho a escuchar al menor", concepto más exigente que el de "oír al menor", tal y como plantea la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Los partes de lesiones en las personas privadas de libertad

El estudio realizado en 2014 fue presentado en la Comisión simultáneamente a la presentación del Informe Anual de 2013 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)[1]. Pretende lograr, entre otras cuestiones, que se unifiquen los

[1] La denominación oficial es: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

criterios para la elaboración de los partes médicos que deben ser remitidos posteriormente a la autoridad judicial para su valoración, pues son muy importantes para la prevención de la tortura.

Estudio en elaboración, iniciado en 2014, sobre ***Urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes***.

Este estudio, que ha sido realizado en colaboración con los Defensores de las Comunidades Autónomas, tiene por finalidad evaluar la aplicación de los derechos y garantías de los pacientes en los servicios de urgencia hospitalaria. Ha sido elaborado a partir de las conclusiones obtenidas, tras jornadas de trabajo mantenidas con técnicos especialistas de los Defensores, la asociación de médicos de urgencia, representantes de doce asociaciones de pacientes y gerentes de los servicios de salud de las comunidades autónomas.

Estudios en elaboración sobre **tiempos de tramitación de licencias urbanísticas** y sobre el resultado de las recomendaciones efectuadas en relación con **viviendas protegidas vacías**.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)

También el Defensor vela para que se cumplan los Derechos Humanos en todos los lugares donde hay personas en centros de privación de libertad, pues es competente como **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura** (MNP). Las visitas realizadas a estos centros, visitas intensas, demandantes de datos y con entrevistas personales, han sido 61, y en 20 ocasiones los técnicos de la institución han estado acompañados por expertos externos, con el fin de que las visitas fueran lo más rigurosas y exigentes posible. Y en varias de ellas se ha contado, además, con la presencia de técnicos de Defensores de las Comunidades Autónomas.

Además, técnicos del Defensor han supervisado y acompañado cuatro vuelos de repatriación de extranjeros, organizados por Frontex, desde el inicio hasta sus destinos finales.

Con el fin de observar las instalaciones y funcionamiento de **Centros de Internamiento de Extranjeros** y mejorar los existentes en España, se han visitado centros en Paris, Londres y Rotterdam. Las conclusiones de las que se da cuenta en este informe han sido remitidas al Ministerio del Interior.

Comparecencias

Se ha comparecido en 2014 ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo en tres ocasiones. El 18 de marzo se presentó el informe anual 2013, y con posterioridad (17 de junio y 16 de septiembre) se presentaron los informes

siguientes: informe anual del año 2013 del MNP, *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*; *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*; *La escucha y el interés superior del menor*; *Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos,* y *La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo*.

Se compareció en los meses de marzo y abril ante los plenos del Congreso y del Senado para las preceptivas rendiciones de cuentas.

También, a petición de las comisiones parlamentarias, se ha acudido en tres ocasiones al Congreso para informar sobre "Menores y redes sociales", "Trata de seres humanos" y "Los menores, víctimas de trata".

Tras estas comparecencias, podemos afirmar que todos los informes realizados hasta el año 2014 han sido **debidamente presentados y explicados**.

Proyecto internacional

En marzo de 2014 se inició el **Proyecto *Twinning* de la Unión Europea con el nuevo Ombudsman de Turquía**. El *Twinning* ("Hermanamiento" entre instituciones) es una herramienta que surgió inicialmente para ampliar el número de Estados miembros de la Unión Europea, es decir, para facilitar las condiciones para la adhesión. Se utiliza también para mejorar relaciones con países vecinos, y uno de sus objetivos es acercar las bases y estándares comunitarios.

Este *Twinning* fue adjudicado por la Comisión Europea al consorcio formado por el Defensor del Pueblo de España (en condición de líder del proyecto) y el Defensor de los Derechos de Francia, y tiene como objetivo ayudar a la puesta en marcha de la institución del Ombudsman en aquel país. El Defensor del Pueblo de España cuenta con la colaboración de defensores autonómicos y de funcionarios de otras instituciones para llevar a cabo este proyecto. Toda la financiación corre a cargo de la Comisión Europea.

Premio Institución del Defensor Del Pueblo

Se ha convocado, por primera vez, el premio para reconocer el trabajo de entidades u organizaciones no gubernamentales (ONG) que contribuyen de manera especial al desarrollo de la labor que realiza el Defensor del Pueblo.

El jurado compuesto por los Adjuntos del Defensor del Pueblo, la periodista Pilar Cernuda; la teóloga y escritora Isabel Gómez-Acebo; la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores, Consuelo Madrigal; el Secretario General de la Asociación Española de Radiodifusión Comercial, Alfonso Ruiz de Assín, y la catedrática de Filosofía Moral y Política, Amelia Valcárcel. Presidido por la Defensora del Pueblo, este jurado acordó

conceder por unanimidad el premio a Cáritas Española. Esta organización ha sido premiada por su continuada y renovada labor en la defensa de los derechos de las personas que atraviesan por momentos difíciles. También se han valorado sus informes y los numerosos voluntarios con los que cuenta.

Entendemos las dificultades de algunas administraciones para responder con celeridad a las numerosas cuestiones por las que nos interesamos; comprendemos que formulamos innumerables preguntas y solicitudes de informaciones sobre hechos y razones que han motivado sus decisiones. Pero eso no nos evita manifestar que se observan, todavía, reticencias y excusas para dar las explicaciones o las informaciones debidas, y que, en muchas ocasiones, es preciso insistir e insistir mediante requerimientos hasta lograr una respuesta.

“La queja” es el término con el que la ley expresa lo que el ciudadano hace llegar al Defensor; no es el Defensor quien se queja. No debe ser, pues, la Administración la que se queje de “la queja”. Si “la queja” existe, algún motivo puede haber para ella y debemos indagarla. Y la respuesta de todos aquellos que tenemos responsabilidades públicas es explicar motivos, dar cuenta de las razones que creemos tener o proceder a las rectificaciones oportunas, aunque puedan requerir un esfuerzo.

En muchas ocasiones, la institución agradece una suficiente y rápida respuesta, rectificación de un error o aceptación de una Recomendación, y deja constancia de ello. Pero no cabe esperar de la institución ni la pasividad ante fundamentadas reclamaciones ni felicitaciones a las administraciones por el cumplimiento de sus obligaciones.

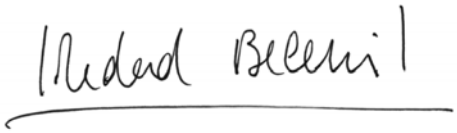
La desafección o distanciamiento que en ocasiones existe hacia quienes ejercemos cargos públicos puede tener su fundamento. Resulta, pues, más prudente revisar nuestros criterios, detectar nuestros propios errores y ser más exigentes con nosotros mismos. Los meros lamentos ni consuelan ni solucionan. Y el Estado social y democrático del que nos hemos dotado, del que estamos orgullosos, permite siempre las reformas que nos hacen acercarnos más a lo que nos dice el ciudadano y perfeccionar un sistema político de derechos y libertades, en contraposición a otros que no admiten reformas algunas.

El Defensor del Pueblo es una institución que desde su origen, en 1809 en Suecia, viene a perfeccionar el funcionamiento de la democracia; no es un poder que adicionar a los existentes; no es una instancia que añadir a las de la Administración de Justicia. Es una institución que vela para que las normas se ajusten lo más posible a lo que los ciudadanos solicitan y hacerlo conforme a lo que es lícito y legítimo. Es una actuación ligada al deber, al comportamiento y a la razón. Se acerca más al imperativo categórico kantiano que a los modelos que exigen más poder para intervenir más, controlar más y alcanzar mayor notoriedad.

Los datos del último informe trimestral del Banco de España para 2014 nos permiten albergar esperanzas, tras el esfuerzo realizado por los españoles, "en un entorno de mejora continuada de las condiciones financieras, aumento de la confianza y evolución favorable del mercado laboral". Y estos rasgos básicos son los desde esta institución deseamos que reviertan a la inmensa mayoría de los españoles, y puedan traducirse en respuestas positivas hacia todos aquellos que nos han hecho llegar las dificultades por las que atraviesan.

Agradecemos muy especialmente el interés que la Comisión Mixta ha mostrado en todas las comparecencias antes referidas, así como sus sugerencias y propuestas para un próximo futuro. El informe anual 2014 será presentado en las Cámaras, tal y como es preceptivo, para ser sometido a la consideración de diputados y senadores.

Madrid, 26 de febrero de 2015



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 **23.186 escritos de queja de los ciudadanos**, a los que hay que añadir **289 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad**. Hay que tener en cuenta que una parte de esos escritos van acompañados por un número significativo de firmas, de manera que la suma total de ciudadanos que han acudido por escrito a esa institución es de 69.916.

También hay que considerar aquellos ciudadanos que han sido atendidos personalmente por la institución: de **un total de 20.088**, 3.426 presenciales y **16.662 por teléfono** (de ellos, 6.908 por la línea 900).

El portal de la institución recibió **457.467 visitas**; **en 8.310.182 ocasiones** se entró en distintos de sus apartados (páginas visitadas dentro del portal).

A lo largo del año se realizaron 489 actuaciones de oficio, es decir, abiertas por iniciativa de la institución.

Consecuencia de estas quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas Administraciones **467 recomendaciones, 604 sugerencias**. Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- **217 recomendaciones han sido admitidas, 84 rechazadas** y 166 están pendientes de respuesta por parte de la Administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;
- **234 sugerencias han sido admitidas, 103 rechazadas** y 267 están pendientes de contestación.

Se ofrece a continuación la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2014. 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, etc.). En un último apartado se ofrecen los datos relativos al presupuesto aprobado en 2013 para el ejercicio del año 2014.

Entre estos datos, este año se incluyen por primera vez los datos relativos a los tiempos medios en que el Defensor contesta a los ciudadanos y a la Administración.

En el segundo volumen del informe (editado solamente en formato digital) se ofrece en anexo una estadística más completa, que aquí aparece en forma de resumen.

1.1 TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AÑO 2014

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

En términos globales, en 2014 la institución ha gestionado un total de 23.964 expedientes que se corresponden con los tres grandes grupos de clasificación en este informe anual: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

A su vez, tanto las quejas como las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional se dividen en las de tramitación individual y las de tramitación agrupada, por lo que se hablará de expedientes (quejas y solicitudes) individuales y agrupados. Estos segundos son presentados por ciudadanos de una forma individual, pero en unas ocasiones lo son a través de un mismo modelo de queja o de petición de recurso, y en otras, se trata de distintos escritos con un contenido idéntico, de manera que la respuesta a esos escritos es la misma y, cuando procede, su tramitación ante la Administración.

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

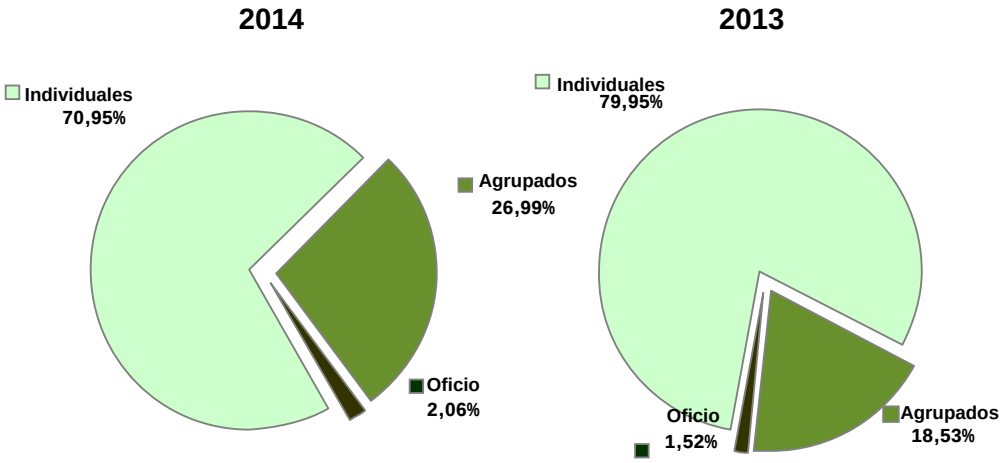
Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2014 y su comparativa con 2013

		2014	2013
De queja	Individuales	16.797	18.422
	(*) Agrupados	6.389	4.270
	Total	**23.186**	**22.692**
De actuación de oficio	Oficio	489	347
	Total	**489**	**347**
De solicitudes de recurso	Individuales	57	99
	(*) Agrupados	232	10.029
	Total	**289**	**10.128**
TOTAL		**23.964**	**33.167**

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

GRÁFICO 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio (quitando las solicitudes de recurso) abiertos durante 2014, y su comparativa con 2013



1.1.2 Tiempos medios de contestación

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 a la Administración, tras haber recibido su primera comunicación (CUADRO 2-3); y los tiempos medios de contestación de las administraciones al Defensor del Pueblo (CUADRO 4). En el GRÁFICO 1 se representan únicamente los porcentajes correspondientes a los expedientes de queja y actuaciones de oficio.

CUADRO 2-3

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2014

TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	DÍAS
Primera respuesta al ciudadano de admisión e inicio o no admisión	36,42
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	57,36

CUADRO 4

Tiempos medios de contestación por la Administración, a peticiones de información de expedientes tramitados en 2014

ADMINISTRACIONES	DÍAS
Administración General del Estado	70
Administración autonómica	89
Administración local	95
Fiscal General del Estado*	102
Otras entidades públicas	82
MEDIA TOTAL	**78**

* La Fiscalía General del Estado mantiene periódicamente informado al Defensor del Pueblo de los expedientes en trámite.

1.1.3 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 5 recoge la distribución correspondiente de los expedientes de queja y el CUADRO 6 los escritos en solicitud

de interposición de recurso, que muy mayoritariamente fueron recibidos a través del portal web institucional.

CUADRO 5

Número de quejas según la forma de recepción en 2014 y su comparativa con 2013

VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2014		2013	
	Número	%	Número	%
Correo postal	9.026	38,93	8.380	36,93
Fax	498	2,15	381	1,68
Correo electrónico	3.497	15,08	2.943	12,97
Presencial	2.472	10,66	1.431	6,31
Formulario web	7.693	33,18	9.557	42,12
TOTAL	**23.186**	**100,00**	**22.692**	**100,00**

CUADRO 6

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, según la forma de recepción en 2014 y su comparativa con 2013

VÍA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2014		2013	
	Número	%	Número	%
Correo postal	22	7,64	585	5,78
Fax	1	0,35	14	0,14
Correo electrónico	238	82,64	192	1,90
Presencial	11	3,82	21	0,21
Formulario web	16	5,56	9.316	91,98
TOTAL	**288**	**100,00**	**10.128**	**100,00**

Según su vía de remisión

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

CUADRO 7

Procedencia de las queja según la vía de remisión en 2014 y comparativa con 2013

REMISIÓN DE QUEJAS	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Presentadas directamente por el ciudadano	21.319	20.476	91,95	90,23
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.820	2.139	7,85	9,43
Por diversas entidades y organismos	47	77	0,20	0,34
TOTAL	**23.186**	**22.692**	**100,00**	**100,00**

CUADRO 8

Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2014 y comparativa con 2013

REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Presentadas directamente por el ciudadano	285	10.093	98,62	99,65
Por comisionados parlamentarios autonómicos	4	35	1,38	0,35
TOTAL	**289**	**10.128**	**100,00**	**100,00**

Los siguientes cuadros detallan el número de expedientes de queja remitidos por los diferentes defensores autonómicos, así como por otras instituciones y entidades públicas.

CUADRO 9

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2014 y su comparativa con 2013

PROCEDENCIA	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Ararteko	72	61	3,96	2,85
Síndic de Greuges de Catalunya	297	402	16,32	18,79
Valedor do Pobo	111	48	6,10	2,24
Defensor del Pueblo Andaluz	377	387	20,71	18,09

PROCEDENCIA	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Procuradora General del Principado de Asturias		18		0,84
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	198	292	10,88	13,65
Justicia de Aragón	273	271	15,00	12,67
Defensora del Pueblo Riojano		23		1,08
Diputado del Común	226	224	12,42	10,47
Defensor del Pueblo de Navarra	90	81	4,95	3,79
Procurador del Común de Castilla y León	176	332	9,67	15,52
TOTAL	**1.820**	**2.139**	**100,00**	**100,00**

CUADRO 10

Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2014 y su comparativa con 2013

PROCEDENCIA	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Ararteko		1		2,86
Síndic de Greuges de Catalunya		15		42,86
Valedor do Pobo		1		2,86
Defensor del Pueblo Andaluz	2	7	50,00	20,00
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	1		25,00	
Justicia de Aragón		2		5,71
Diputado del Común	1	4	25,00	11,43
Defensor del Pueblo de Navarra		2		5,71
Procurador del Común de Castilla y León		3		8,57
TOTAL	**4**	**35**	**100,00**	**100,00**

CUADRO 11

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos durante 2014 y su comparativa con 2013

PROCEDENCIA	Número		%	
	2014	2013	2014	2013
Cortes Generales	22	60	46,81	77,92
Poder Judicial	1	1	2,13	1,30
Organismos autonómicos	1		2,13	
Defensores extranjeros	23	16	48,94	20,78
TOTAL	**47**	**77**	**100,00**	**100,00**

Según su procedencia geográfica

Los dos gráficos que se muestran a continuación dan idea de la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo del ejercicio correspondiente a 2014. 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, siendo las comunidades autónomas más pobladas las que más escritos han dirigido al 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. También permite comparar estos datos correspondientes a los de este informe con los del año anterior.

a) De procedencia nacional

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas.
Año 2014

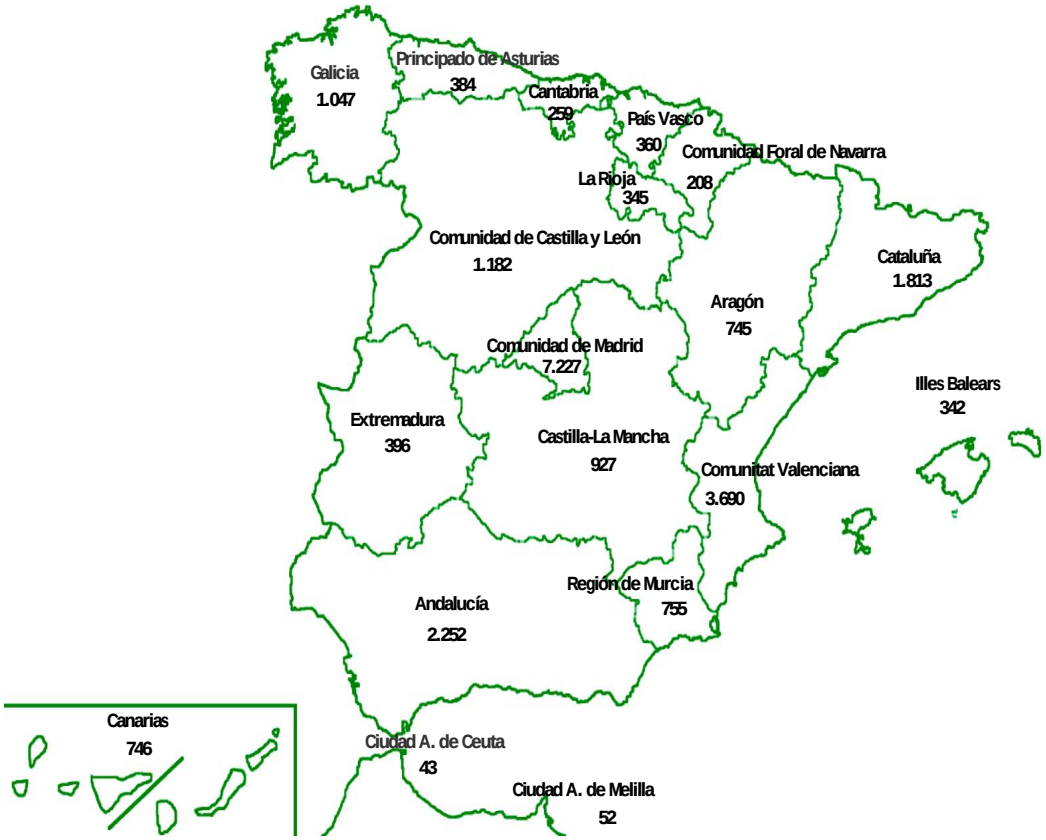
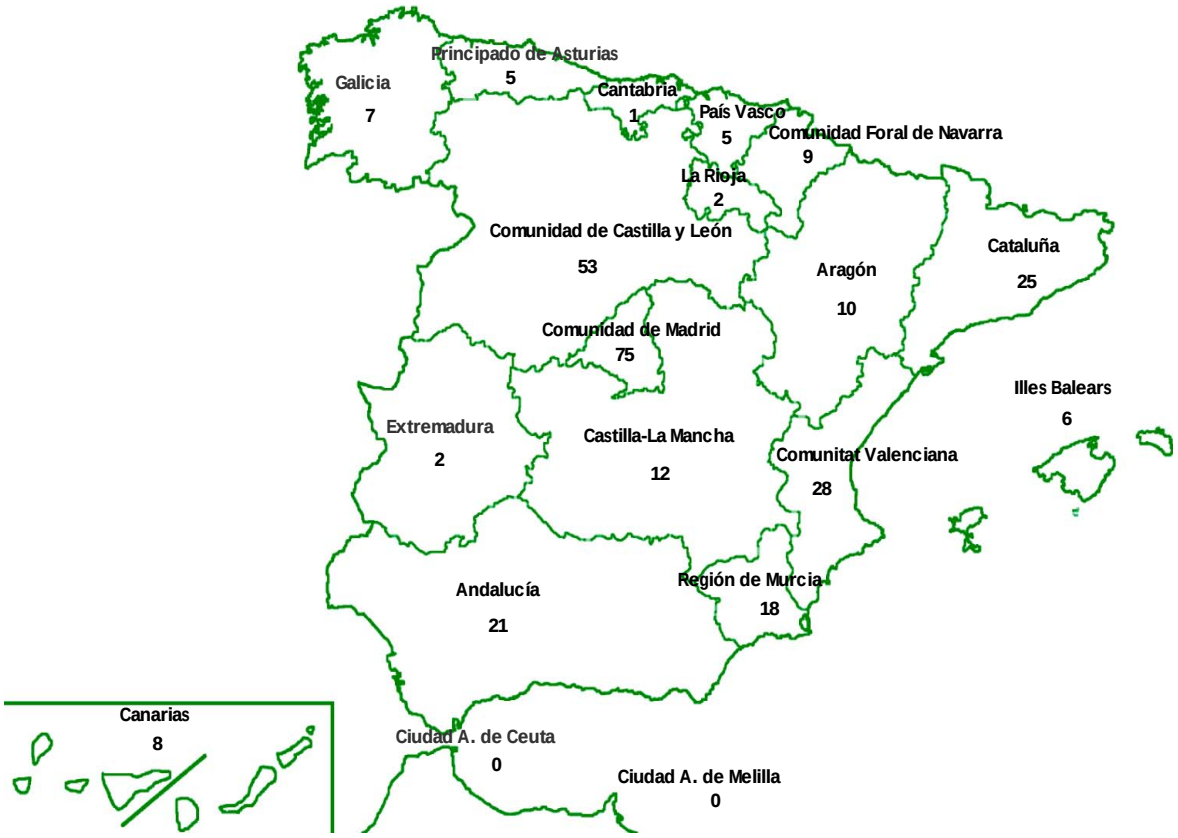


GRÁFICO 3

Distribución del origen de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional por comunidades autónomas. Año 2014



1.1.4 Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa

En el CUADRO 12 se clasifican temáticamente los expedientes.

CUADRO 12

Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores. Año 2014

SECTORES	De queja		De actuación de oficio	De solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
Función y empleo públicos	1.035	3.550	13	6		**4.604**
Actividad económica	1.337	511	35	6		**1.889**
Urbanismo	443	1.142	15			**1.600**
Educación	790	571	39	3		**1.403**
Política Social	1.319		28			**1.347**
Administración de Justicia	1.188	63	21	11		**1.283**
Hacienda Pública	1.254		7			**1.261**
Seguridad Social	1.171	21	3	3		**1.198**
Registro Civil	834					**834**
Medio ambiente	537	24	20	9	232	**822**
Tráfico y Seguridad Vial	791					**791**
Extranjería e inmigración	776		10			**786**
Ciudadanía y seguridad pública	679	38	58			**775**
Sanidad	597	146	19	7		**769**
Centros penitenciarios	463		121			**584**
Vivienda	478	65	33			**576**
Comunicaciones	501		2			**503**
Empleo	490		6	1		**497**
Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales	323	50	18	2		**393**
Transportes	325	65	2			**392**
Menores	158		33			**191**
Protección de datos y propiedad intelectual	111					**111**
Cultura y deporte	100					**100**
Igualdad de trato	51	38				**89**
Asuntos exteriores	77					**77**

SECTORES	De queja		De actuación de oficio	De solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
Medios de comunicación	71					**71**
Presos españoles en el extranjero	66		2			**68**
Derecho de asociación, régimen electoral	64			2		**66**
Expropiación forzosa	47					**47**
Otras materias	21		1	5		**27**
En estudio	700	105	3	2		**810**
TOTAL	**16.797**	**6.389**	**489**	**57**	**232**	**23.964**

1.2 ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

El CUADRO 13 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 el 31 de diciembre de 2014.

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, 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 13

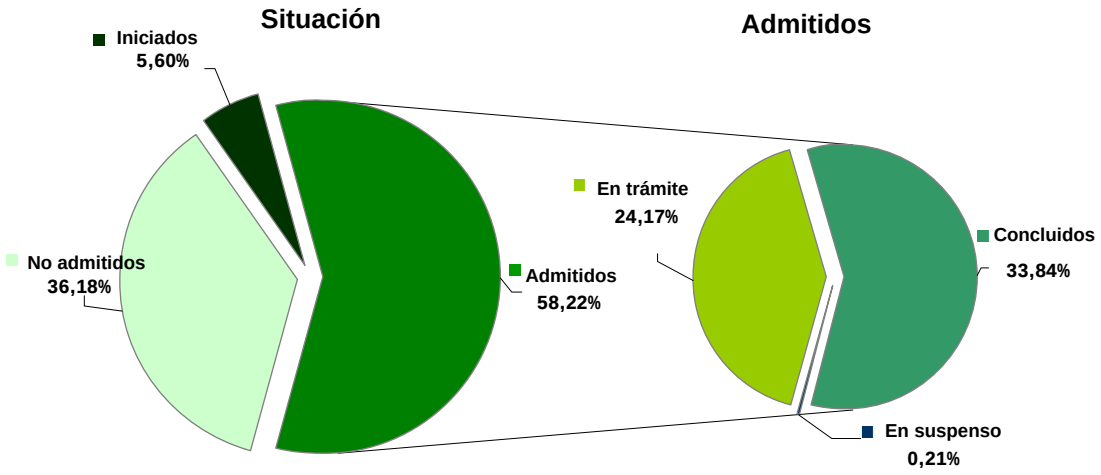
Situación de los expedientes de queja y de actuación de oficio en 2014

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	3.816	22,72	1.577	24,68	329	67,28	5.722	24,17
	Concluidos	3.697	22,01	4.205	65,82	111	22,70	8.013	33,84
	En suspenso	12	0,07			37	7,57	49	0,21
	TOTAL	**7.525**	**44,80**	**5.782**	**90,50**	**477**	**97,55**	**13.784**	**58,22**

No admitidos	No admitidos	8.064	48,01	501	7,84			8.565	36,18
	TOTAL	**8.064**	**48,01**	**501**	**7,84**			**8.565**	**36,18**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	621	3,70	50	0,78	12	2,45	683	2,88
	Pendiente de contestación del interesado	587	3,49	56	0,88			643	2,72
	TOTAL	**1.208**	**7,19**	**106**	**1,66**	**12**	**2,45**	**1.326**	**5,60**
TOTAL GENERAL		**16.797**	**100,00**	**6.389**	**100,00**	**489**	**100,00**	**23.675**	**100,00**

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuaciones de oficio según su situación de tramitación



Recursos de inconstitucionalidad

Al hablar de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad hay que tener en cuenta que el plazo para resolver es de tres meses, de manera que la solicitud puede haber tenido entrada en 2013 y resolverse en 2014, o en 2014 y resolverse en 2015.

En 2014 se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra 22 normas.

Otra solicitud, que tuvo su entrada en la institución en 2013, fue objeto de recurso ante el tribunal en 2014.

Dos solicitudes más vencían su plazo en 2015, de manera que las resoluciones corresponderán al próximo informe y aquí figuran en estudio.

CUADRO 14

Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional tramitados en 2014

ESTADO	Individuales	Agrupados	Total
	Número	Número	Número
Interpuestos	1		1
No interpuestos	55	232	287
En estudio	2		2
TOTAL	**57**	**232**	**290**

En el siguiente cuadro se especifican aquellas solicitudes de recurso no interpuestas, pero que han sido objeto de actuaciones de oficio y de recomendaciones. Se indica la ley o el decreto por el que se solicitó la interposición, el número de solicitudes, el de las recomendaciones y la Administración a la que se dirigieron. En el siguiente capítulo de este informe se destacan con sus contenidos esas recomendaciones, efectuadas a partir de las resoluciones de solicitudes de interposición de recurso.

CUADRO 15

Detalle de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional que han generado la apertura de actuaciones de oficio y la formulación de recomendaciones por el Defensor del Pueblo en 2014

EXPEDIENTES Normativa afectada	Número de actuaciones de oficio	Número de recomendaciones	Administración a la que se dirige
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (atención educativa hacia las personas con discapacidad, en términos compatibles con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad)	18	18	Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, y cada una de las 17 administraciones educativas autonómicas

EXPEDIENTES Normativa afectada	Número de actuaciones de oficio	Número de recomendaciones	Administración a la que se dirige
Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (revisión de las pensiones con arreglo al IPC y precios específicos de servicios a los pensionistas)	1	2	Ministerio de la Presidencia
Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones (actuación administrativa sobre contaminación electromagnética y sus efectos en la salud)	1	--	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Ministerio de Industria, Energía y Turismo
Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias, y se crea el Consejo Agrario	1	--	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (indemnizaciones Proyecto Castor)	1	--	Secretaría de Estado de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Turismo (anterior a la resolución)
Ley de la Región de Murcia 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C. A. de la Región de Murcia para el ejercicio 2014	2	--	Consejería de Economía y Hacienda y Consejería de Educación y Universidades de la Región de Murcia
Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana	1	6	Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana

1.2.1 Expedientes de queja individuales

El CUADRO 16 recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos sustantivos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados o promover una 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 16

Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión en 2014

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.870
Falta de actuación administrativa previa	1.234
Sin contestación a solicitud de ampliación de datos	795
Intervención judicial	737
Varios motivos de no admisión concurrentes	638
Otros motivos por los que no es competente el Defensor del Pueblo	487
Conflicto particular ajeno a la Administración	285
Sentencia firme	177
Sólo se solicita información	142
Intervención de Comisionado Parlamentario autonómico	112
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros exptes.	108
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	105
Sólo se envía información	82
Sin actividad de los poderes públicos	59
Desistimiento	52
Carencia de fundamentos	48
Plazo superior a un año	35
Disconformidad con la legislación vigente	30
Inexistencia de interés legítimo	28
Inexistencia de pretensión	18
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	6
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	4
Queja anónima	3
Perjuicios a terceros	3
Sin contestación a defecto subsanable	3
Mala fe	2
Imposibilidad de contactar con el interesado	1
TOTAL	**8.064**

Los dos siguientes cuadros reflejan la tramitación seguida por los expedientes individuales de queja que sí pudieron ser admitidos, las administraciones involucradas

en las diferentes actuaciones y los tipos de conclusión de aquellos expedientes que han podido ser concluidos en el mismo año 2014.

CUADRO 17

Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2014

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	1.513	1.926	9	3.448
Administración autonómica	1.024	888	1	1.913
Administración local	672	563	1	1.236
Fiscal General del Estado	65	31		96
Otras entidades públicas	93	161		254
Varias administraciones	254	113		367
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	195	15	1	211
TOTAL	**3.816**	**3.697**	**12**	**7.525**

CUADRO 18

Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2014

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	762	615	257	292	1.926
Administración autonómica	277	433	36	142	888
Administración local	322	127	19	95	563
Fiscal General del Estado	8	10		13	31
Otras entidades públicas	88	44	8	21	161
Varias administraciones	33	31	25	24	113
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	2	2	1	10	15
TOTAL	**1.492**	**1.262**	**346**	**597**	**3.697**

1.2.2 Expedientes de queja agrupados

Al igual que para los expedientes individuales, en los dos 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 que sí fueron admitidas. Respecto a los motivos de no admisión, hay que repetir lo ya señalado respecto a las quejas individuales y que ha sido detallado en el CUADRO 17.

CUADRO 19

Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión en 2014

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	349
Varios motivos de no admisión concurrentes	97
Disconformidad con la legislación vigente	55
TOTAL	**501**

CUADRO 20

Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2014

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración General del Estado	152	3.307	3.459
Administración autonómica	1.275	716	1.991
Administración local	42	38	80
Fiscal General del Estado	38		38
Otras entidades públicas		63	63
Varias administraciones	70	81	151
TOTAL	**1.577**	**4.205**	**5.782**

1.2.3 Expedientes de actuación de oficio

CUADRO 21

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración en 2014

ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	96	49	1	146
Administración autonómica	102	32	36	170
Administración local	91	16		107
Fiscal General del Estado	1			1
Otras entidades públicas	2	2		4
Varias administraciones	28	10		38
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	9	2		11
TOTAL	**329**	**111**	**37**	**477**

CUADRO 22

Expedientes de actuación de oficio concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2014

ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	11	17	4	17	49
Administración autonómica	14	13	1	4	32
Administración local	12	1		3	16
Otras entidades públicas		1		1	2
Varias administraciones	2	6		2	10
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones				2	2
TOTAL	**39**	**38**	**5**	**29**	**111**

Además de este cuadro, en el anexo A del presente informe puede consultarse el detalle sobre 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 2014.

1.3 EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2014

Se recogen los datos relativos a los expedientes de 2013 que no se habían iniciado, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por alguna causa.

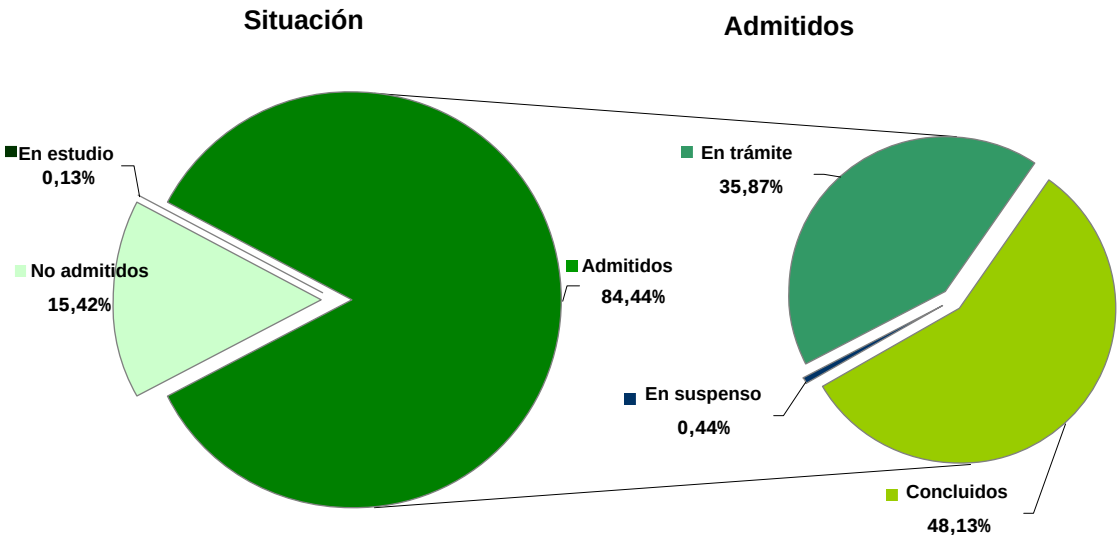
CUADRO 23

Situación de los expedientes de años anteriores

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	2.300	21,06	3.648	64,96	178	32,78	6.126	35,87
	Concluidos	6.010	55,04	1.859	33,10	351	64,64	8.220	48,13
	En suspenso	62	0,57			14	2,58	76	0,44
	TOTAL	**8.372**	**76,67**	**5.507**	**98,06**	**543**	**100,00**	**14.422**	**84,44**
No admitidos	No admitidos	2.525	23,12	109	1,94			2.634	15,42
	TOTAL	**2.525**	**23,12**	**109**	**1,94**			**2.634**	**15,42**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	2	0,02					2	0,01
	Pendiente de contestación del interesado	21	0,19					21	0,12
	TOTAL	**23**	**0,21**					**23**	**0,13**
TOTAL GENERAL		**10.920**	**100,00**	**5.616**	**100,00**	**543**	**100,00**	**17.079**	**100,00**

GRÁFICO 9

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



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

1.4 RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados 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 durante 2014

RESOLUCIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	217	84	166	467
Sugerencias	234	103	267	604
Recordatorios de deberes legales				199
Advertencias				1
TOTAL	**451**	**187**	**433**	**1.271**

CUADRO 25

Recomendaciones por Administración de destino a 31 de diciembre de 2014

ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración General del Estado	84	48	92	224
Administración autonómica	106	28	56	190
Administración local	26	7	12	45
Otras entidades públicas	1	1	6	8
TOTAL	**217**	**84**	**166**	**467**

CUADRO 26

Sugerencias por Administración de destino a 31 de diciembre de 2014

ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración General del Estado	108	62	71	241
Administración autonómica	49	25	53	127
Administración local	77	15	143	235
Otras entidades públicas		1		1
TOTAL	**234**	**103**	**267**	**604**

1.5 INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para concluir la información de carácter estadístico del presente capítulo, y así dar una visión más completa de la actividad desarrollada por la Institución, se ofrecen a continuación una serie de datos sobre la atención prestada al ciudadano a lo largo de 2014, bien de carácter presencial o bien por medio de diversos soportes telemáticos.

CUADRO 27

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2014 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2013

	2014	2013
Atención presencial	3.426	3.251
Teléfono	9.755	9.808
Línea 900	6.908	6.614
TOTAL	**20.089**	**19.673**

CUADRO 28

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

	2014	2013
Páginas visitadas	8.227.775	6.842.109
Visitas	448.609	410.295

En el CUADRO 29 se distinguen las entradas efectuadas en el portal (visitas) de las ocasiones que se entró en sus distintos apartados (páginas visitadas dentro del citado portal).

CUADRO 29

Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo. Año 2014

	2014		2013	
	Visitas	Páginas visitadas	Visitas	Páginas visitadas
defensordelpueblo.es	343.300	6.992.004	313.418	6.087.819
premioddhh.defensordelpueblo.es	4.160	11.460	2.286	9.284
concursodibujos.defensordelpueblo.es	38.326	53.751	25.463	40.006
enclase.defensordelpueblo.es	32.201	55.847	30.451	50.123
mnp	27.244	1.100.019	14.666	633.252
estadisticas.defensordelpueblo.es	892	1.875	1.626	4.227
biblioteca.defensordelpueblo.es	1.488	10.090	1.942	15.126
newsletter.defensordelpueblo.es	998	2.729	770	2.272
queja/consulta	8.858	82.417		
TOTAL	**457.467**	**8.310.192**	**390.622**	**6.842.109**

Desde septiembre, los ciudadanos que han presentado queja al Defensor del Pueblo pueden consultar por internet el estado de su expediente, a través del portal de la institución. En el siguiente cuadro se indican las personas que han solicitado su clave, con el fin de poder hacer sus consultas confidencialmente, y aquellas que han hecho uso de ella consultando, efectivamente, el estado de su expediente.

CUADRO 30

Peticiones de solicitud de claves para poder realizar consultas por internet
(desde la fecha de implantación del servicio en septiembre de 2014)

TIPO DE PETICIÓN	Personas
Solicitud de claves	2.571

1.6 PRESUPUESTO 2014

1.6.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2014

El Boletín Oficial del Estado número 309, de 26 de diciembre de 2013, publicó la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. En lo que toca a esta institución (Sección 02, Servicio 05 «Defensor del Pueblo») las dotaciones consignadas han sido las siguientes:

Cuadro I

PRESUPUESTO DE GASTOS 2014	Cantidad
Capítulo I: Gastos de personal	11.539.700,00€
Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios	2.412.000,00€
TOTAL CAPÍTULOS I + II	**13.951.700,00€**

A continuación se ofrece el desglose presupuestario por artículos.

Cuadro II

CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
10	Altos cargos	449.000,00
12	Funcionarios	8.465.400,00
13	Laborales	7.300,00
14	Otro personal	370.000,00
15	Incentivos al rendimiento	5.000,00
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.243.000,00
TOTAL CAPÍTULO I		**11.539.700,00**

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
20	Arrendamientos y cánones	36.200,00
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	444.600,00
22	Material, suministros y otros	1.665.700.00
23	Indemnizaciones por razón del servicio	137.000,00
24	Gastos de publicaciones	100.000,00
27	Compras, suministros y otros gastos	38.500,00
TOTAL CAPÍTULO II		**2.412.000.00**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I + II)		**13.951.700,00**

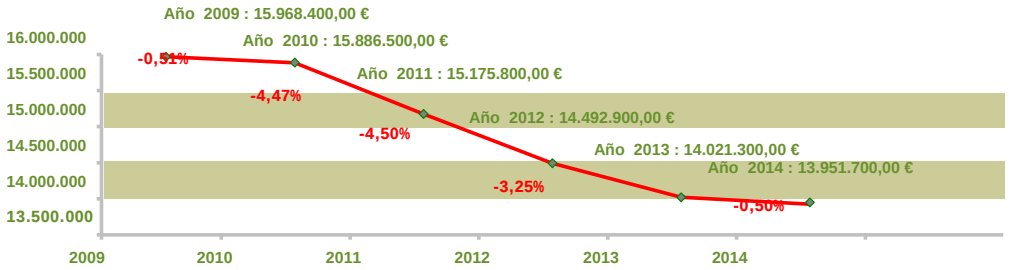
1.6.2 Evolución interanual 2009-2014

Durante los últimos años, desde 2009 a 2014, la evolución presupuestaria interanual ha sido la que se refleja a continuación:

Cuadro III

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

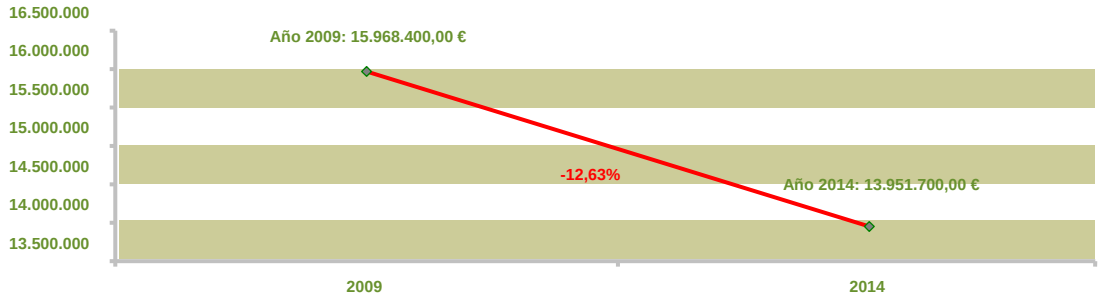
Gráfico I



Cuadro IV

2009	2014	% Incremento
15.968.400,00 €	13.951.700,00 €	**-12,63%**

Gráfico II



1.6.3 Ejecución presupuestaria

Se indica a continuación la ejecución presupuestaria a fecha de cierre del ejercicio 2014. Este cuadro proyecta sobre la dotación final de cada capítulo y artículo del presupuesto el total de los pagos realizados, los pagos pendientes y los remanentes presupuestarios, que tienen como destino último la cuenta de remanentes de las Cortes Generales.

El nivel de ejecución presupuestaria global se ha situado en el 98,26%, siendo la ejecución para el capítulo I del 98,15% y del 98,69% respecto del capítulo II. El remanente generado en el presupuesto previsto para 2014 ha ascendido en total a 243.464,51 euros.

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2014	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos Cargos	449.000,00	447.108,55	0,00	1.891,45
Artículo 12: Funcionarios	8.251.900,00	8.156.909,86	0,00	94.990,04
Artículo 13: Laborales	7.300,00	0,00	0,00	7.300,00
Artículo 14: Otro personal	370.000,00	347.043,68	1.575,00	21.381,32

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2014	Dotación final	Pagos realizados	Pagos pendientes	Remanentes
Artículo 15: Incentivos al rendimiento	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Artículo 16: Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.243.000,00	2.001.357,77	163.118,18	78.524,05
TOTAL CAPÍTULO I	**11.326.200,00**	**10.952.419,86**	**164.693,18**	**209.086,86**
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS				
Artículo 20: Arrendamientos	36.200,00	32.342,53	2.941,07	916,40
Artículo 21: Reparaciones, mantenimientos y conservación	434.100,00	373.277,37	57.492,03	3.330,60
Artículo 22: Material de oficina, suministros y comunicaciones	1.684.600,00	1.253.488,60	406.828,83	24.282,57
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio	113.285,65	106.383,68	1.442,68	5.459,29
Artículo 24: Gastos de publicaciones	114.100,00	27.732,95	86.284,41	82,64
Artículo 27: Compras, suministros y otros gastos	243.214,35	56.871,08	186.037,12	306,15
TOTAL	**2.625.500,00**	**1.850.096,21**	**741.026,14**	**34.377,65**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I Y II)	**13.951.700,00**	**12.802.516,17**	**905.719,32**	**243.464,51**

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

El Defensor del Pueblo procede a formular recomendaciones o sugerencias a la Administración, tras diagnosticar un determinado problema en la tramitación de una queja o de una actuación de oficio, y 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.

A lo largo de 2014 la institución ha formulado 471 recomendaciones y 603 sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En ambos casos es mayor el número de ellas formuladas ante la Administración General del Estado, con un total de 226 recomendaciones y 240 sugerencias, respectivamente, mientras que ante la Administración autonómica han sido 190 recomendaciones y 127 sugerencias. En los apartados estadísticos del capítulo anterior puede consultarse el detalle de estas cifras.

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 el texto de cada **Recomendación** y una selección de las sugerencias, así como el estado de respuesta por parte de la Administración afectada, a fecha del cierre de 31 de diciembre de 2014. 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 esas recomendaciones y sugerencias, al tratarse las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas. A continuación se detallan recomendaciones en tres aspectos bien diferenciados: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes; aquellas recomendaciones que han sido formuladas a partir del estudio de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad, y, finalmente, 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 Justicia

Recomendación 95/2014, de 3 de abril, formulada a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sobre víctimas del terrorismo.

Con motivo de la tramitación de una queja de la Asociación Dignidad y Justicia, derivada de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013 (caso «Del Río Prada contra España»), se constató la importancia de hacer llegar de manera eficaz a los foros internacionales la realidad del terrorismo y todo el daño que ha causado.

Son muchos los foros internacionales en los que se toman decisiones relacionadas con el terrorismo. Reconociendo la labor llevada a cabo hasta el momento, parecía necesario reforzar la participación de las víctimas en estos foros, particularmente Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, para que, bajo la dirección de las autoridades y representaciones diplomáticas, se haga más visible en estos ámbitos el enorme daño causado por el terrorismo. Ello también va en línea con los postulados de la nueva Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Por ello, se formuló la siguiente **Recomendación** a las Secretarías de Estado de Asuntos Exteriores, de Justicia y de Seguridad.

> Establecer un plan de actuación en el ámbito internacional, fruto de la coordinación entre los departamentos ministeriales competentes, y 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 los foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

Esta **Recomendación** ha sido aceptada.

2.1.2 Ciudadanía

Recomendación 283/2014, de 28 de noviembre, formulada ante la Junta Electoral Central, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales

Diversas quejas presentadas al Defensor del Pueblo por personas que habían sido designadas para formar parte de las mesas electorales de las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas el 25 de mayo de 2014, en las que se ponía de manifiesto la falta de homogeneidad en la valoración y aceptación o rechazo de las excusas formuladas por los ciudadanos a la hora de formar parte de una mesa electoral, y constatada la necesidad de perfeccionar la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, interpretativa del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, motivó que el Defensor del Pueblo considerara conveniente recomendar a la Junta Electoral Central que valorase la procedencia de revisar los supuestos previstos en la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de presidente y vocal de las Mesas Electorales, incluyendo entre los mismos, expresamente, la excusa de haber sido designado con anterioridad, al menos en tres ocasiones, miembro de una Mesa Electoral, a efectos de que dicha circunstancia pueda justificar el no ser miembro designado de una mesa electoral.

Esta **Recomendación** fue aceptada y cumplida solo 13 días después de ser formulada, mediante la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, de la Junta Electoral Central (*Boletín Oficial del Estado* de 20 de diciembre). La Instrucción, en la exposición de motivos, explica expressis verbis que es consecuencia de una **Recomendación** de la Defensora del Pueblo que reproduce literalmente. Será de aplicación en todos los procesos electorales previstos para 2015.

2.1.3 Centros penitenciarios

Recomendación 1/2014, de 2 de enero, formulada a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre el establecimiento de un protocolo que permita detectar situaciones de simulación en el ámbito penitenciario, así como elaboración de una lista de verificación sobre el sujeto afectado en caso de riesgo de suicidio, o cuando se han de adoptar medidas regimentales de carácter restrictivo

Como consecuencia del examen de un caso de fallecimiento de un interno en un centro penitenciario, se consideró que era necesario mejorar los instrumentos de detección de riesgos como complemento al vigente programa de prevención de suicidios.

Se recomendó que se elaborase, por un lado, un protocolo estandarizado que permita detectar situaciones de simulación en el ámbito penitenciario y, por otro, que se elabore una lista de verificación de circunstancias del sujeto afectado para su utilización de forma obligatoria, tanto en aquellos casos en los que concurren

circunstancias de riesgo de suicidio objetivas conforme a las previsiones contenidas en el vigente programa de prevención de suicidios, como cuando se han de adoptar medidas regimentales de carácter restrictivo.

Recomendación aceptada.

2.1.4 Seguridad

Recomendación 164/2014, de 18 de junio, formulada al Ayuntamiento de Madrid sobre identificación de los agentes de las Unidades Centrales de Seguridad,

Con motivo de la tramitación de una queja en la que se constató la ausencia de identificación en agentes de la Policía Municipal de Madrid, se consideró conveniente recomendar que se inicien los trabajos de modificación normativa necesarios, en lo relativo a dotar a todas las prendas antigolpes y ropa protectora de las que van provistos los agentes de las Unidades Centrales de Seguridad, de la necesaria identificación exterior que permita su fácil lectura por los ciudadanos desde una distancia prudencial, y que permita la debida identificación de estos agentes.

Esta **Recomendación** fue aceptada.

2.1.5 Migraciones

Recomendación 124/2014, de 23 de mayo, formulada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para dictar criterios que permitan el regreso a España de los ciudadanos extranjeros, residentes legales en el país, que han sufrido el robo o el extravío de su documentación

Se detectaron numerosos casos en los que personas residentes en el España, con la autorización de residencia en vigor, tenían dificultades para regresar o se veían impedidas de hacerlo al haber extraviado o sufrido el robo de su documentación. Se recomendó que se dictasen instrucciones que permitan el regreso de estos ciudadanos, tras acreditar su residencia legal.

La **Recomendación** fue aceptada.

Recomendación 113/2014, de 9 de mayo, formulada a la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para que dicte instrucciones que eviten la irregularidad sobrevenida de los ciudadanos extranjeros reagrupados, especialmente los menores, cuyos reagrupantes son titulares de autorización de residencia de larga duración, al denegarse la

renovación de sus autorizaciones de residencia a causa de insuficiencia de recursos económicos.

Se habían recibido numerosas quejas de ciudadanos reagrupados, cuyos familiares ostentaban autorización de residencia de larga duración, a los que se les denegaba la renovación de sus autorizaciones de residencia a causa de la insuficiencia de medios económicos de sus familiares reagrupantes. Esta situación era especialmente grave en el caso de los menores, que se veían abocados a la irregularidad a causa de la imposibilidad, tanto de regularizar su situación, como de regresar a su país de origen, donde carecían de arraigo familiar al residir sus progenitores en España.

Se **recomendó** a la Dirección General de Migraciones que dictase instrucciones para evitar la irregularidad sobrevenida de los ciudadanos extranjeros reagrupados, especialmente los menores, cuyos reagrupantes son titulares de autorización de residencia de larga duración, al denegarse la renovación de sus autorizaciones de residencia a causa de insuficiencia de recursos económicos.

La **Recomendación** fue aceptada.

Recomendación 254/2014, de 15 de octubre, formulada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre la eliminación de la exigencia de seguro de enfermedad a los ascendientes, nacionales de terceros Estados, de ciudadanos españoles, residentes en España para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión.

A los ascendientes extranjeros extracomunitarios de ciudadanos españoles residentes en España, no les resulta de aplicación las exigencias derivadas del artículo 7 de la Directiva 2004/38/CE, ni el régimen jurídico previsto en la Orden PRE/1490/2012 y en el Real Decreto-ley 16/2012. Al familiar ascendiente de ciudadano español, que no ha ejercido la libertad de circulación, le es exigible únicamente la acreditación de vivir a cargo del ciudadano español para tramitar la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, de conformidad con el artículo 8 del Real Decreto 240/2007, sin que esté justificada la presentación de un seguro de enfermedad de carácter público o privado. La exigencia de requisitos no contemplados en el artículo 8 del mencionado Real Decreto (como es la presentación de un seguro médico) estaría de facto impidiendo el acceso al derecho de asistencia sanitaria. Se **recomendó** eliminar el requisito de seguro de enfermedad para que los ascendientes de ciudadanos españoles puedan acceder a la residencia superior a tres meses en nuestro territorio.

La **Recomendación** no fue aceptada.

Recomendación 158/2014, de 11 de junio, formulada a la Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, para adaptar los requerimientos de la Dirección General de la Policía a la normativa vigente en materia de empleo y seguridad social, con el fin de permitir que se acredite la relación laboral de los trabajadores domésticos mediante la aportación de distintos documentos, en función de la modalidad de contrato suscrito entre empleador y empleado y, entre ellos, los denominados «Comunicación del contrato de trabajo 100-indefinido a tiempo completo» y el «informe de vida laboral».

La compareciente no pudo acreditar su relación laboral como empleada del servicio doméstico en el expediente de nacionalidad que estaba tramitando por negarse el funcionario de la Comisaría de Usera (Madrid) que la atendió a recibir los documentos que presentaba, por considerar que no reunían los requisitos necesarios para ser aceptados. El funcionario mantuvo tal negativa pese a que la interesada explicó que había acudido a la Oficina de Empleo y le habían confirmado que estaba presentando la documentación correcta.

Se **recomendó** adaptar los requerimientos de la Dirección General de la Policía a la normativa vigente en materia de Empleo y Seguridad Social, a fin de permitir que se acredite la relación laboral de los trabajadores domésticos mediante la aportación de distintos documentos en función de la modalidad de contrato suscrito entre empleador y empleado y, entre ellos, los denominados “Comunicación del contrato de trabajo 100-indefinido a tiempo completo” y el “informe de vida laboral”.

La **Recomendación** fue aceptada.

2.1.6 Sanidad

Recomendación 47/2014, de 6 de marzo, formulada al Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre los requisitos para el reconocimiento de la condición de beneficiario en la asistencia sanitaria a los cónyuges de ciudadanos españoles

Se recomendó impartir instrucciones para eliminar de los requisitos, para el reconocimiento de la condición de beneficiario en el Sistema Nacional de Salud, la exigencia de disponer de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea para los cónyuges, nacionales de terceros Estados, de ciudadanos españoles residentes en España, que hayan solicitado la expedición de dicha tarjeta y cuyo matrimonio se encuentre inscrito en el Registro Civil español.

La **Recomendación** pretendía que se dejase sin efecto la exigencia de que los interesados deban presentar la tarjeta de residencia comunitaria, en lugar del resguardo.

La **Recomendación** fue **rechazada**, por lo que se elevó a la titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Recomendación 83/2014, de 25 de marzo, formulada al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sobre los tramos y porcentajes de aportación de los usuarios en el copago de medicamentos

La actual situación de tres tramos básicos de renta (de 0 a 18.000, de 18.001 a 100.000 y de más de 100.000 euros), unida a la falta de mínimos exentes de copago, produce una situación de falta de equidad en el sistema de participación de los usuarios en la financiación de la prestación farmacéutica. Por ello se dirigió la siguiente **Recomendación**:

> Aprobar, a la mayor brevedad posible, nuevos tramos de renta y porcentajes en el sistema de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica, que hagan más efectivos los principios de equidad y de progresividad en el sostenimiento de los gastos públicos.

Recomendación rechazada. Véanse también las **Recomendaciones** 128 y 129/2014.

Recomendación 128/2014, de 29 de mayo, formulada al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sobre racionalización del sistema de determinación del copago de medicamentos

Ante la disparidad de criterios apreciada, en lo tocante a que el Instituto Nacional de la Seguridad Social sea o no competente para resolver sobre los recursos de los interesados, frente a la decisión de determinación del porcentaje de copago, se inició una actuación que puso de manifiesto una situación de práctica desatención de las reclamaciones de los ciudadanos, ya que tanto la Administración autonómica como la estatal consideran que no le corresponde atenderlas. Por ello, se formuló una **Recomendación** al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en los siguientes términos:

> Impulsar la aprobación de la disposición legal que determine la Administración competente para resolver las reclamaciones de los ciudadanos en materia de copago farmacéutico, así como las solicitudes de estos relativas a su inclusión o no en los supuestos de exención previstos en el artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

La **Recomendación** no fue aceptada.

Recomendaciones 129.1/2014 y 129.2/2014, de 29 de mayo, formuladas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre racionalización del sistema de determinación del copago de medicamentos

En el mismo marco que la **Recomendación** anterior (128/2014), se formularon las dos siguientes al Ministerio de Empleo y Seguridad Social:

1. Adoptar las medidas de ordenación que permitan a las entidades gestoras de Seguridad Social competentes para el reconocimiento, control y extinción de la condición de asegurado o beneficiario de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, en tanto se aprueban las modificaciones normativas oportunas, resolver la asignación del tipo de aportación en la prestación farmacéutica, así como las reclamaciones de los ciudadanos.
2. Dictar instrucciones que interpreten el artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, de manera que atienda a la situación real de cada usuario del Sistema Nacional de Salud, en desarrollo de los principios de equidad y progresividad que fija la ley, especialmente en lo relativo a los requisitos para mantener la exención en el copago farmacéutico ante modificación de situaciones por periodos breves que no implican cambios sustanciales en la capacidad económica.

Ambas **Recomendaciones** están en seguimiento.

Recomendación 186/2014, de 11 de julio, formulada a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha, sobre establecimiento de un protocolo para el acompañamiento familiar de residentes en procesos terminales

Se abrió una queja por la reclamación de una ciudadana a la que no se permitió acompañar a una hermana suya en los últimos momentos de su vida, en la residencia en la que estaba ingresada, bajo el argumento de que el horario de visitas concluía a una hora determinada. La respuesta oficial evidenciaba que el asunto no había sido objeto de un protocolo que contemple adecuadamente el acompañamiento familiar en situaciones terminales, a la vista de lo cual se formuló la siguiente **Recomendación**:

> Establecer un procedimiento para todos los centros destinados a acoger personas mayores, que haga posible el acompañamiento de familiares a residentes en proceso de cuidados paliativos y en situación terminal.

La **Recomendación** fue aceptada.

2.1.7 Política social

Recomendaciones 131/2014 a 149/2014, de 30 de mayo, formuladas a las Consejerías de Presidencia u homólogas de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sobre refuerzo alimentario durante el periodo estival de los menores en situación de mayor vulnerabilidad

Se formularon 19 recomendaciones para que durante el periodo estival no se cierren los comedores escolares, al menos para los menores en situación de precariedad alimentaria. Dichas recomendaciones están motivadas en el interés de establecer una política de garantía alimentaria específicamente dirigida a los menores, de forma que les asegure una ingesta nutricional adecuada durante todo el año.

En concreto, se recomendó la coordinación de los medios económicos, personales o materiales de cada Administración, con el objeto de proporcionar o reforzar la alimentación de los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad durante el periodo estival, utilizando para ello las instalaciones destinadas a la prestación del servicio de comedor escolar de los centros docentes que se determinen, de manera que se mantenga a los menores en su entorno social habitual.

La respuesta de las Administraciones fue dispar: algunas la han aceptado y puesto en práctica y otras la han rechazado, por entender que esta situación podría favorecer la estigmatización de los menores.

Recomendaciones 231.1 y 231.2/2014, de 19 de agosto, formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, sobre la mejora de la transparencia en el sistema de adjudicación de plazas y listas de espera en el acceso a recursos residenciales para personas mayores y dependientes

Se planteó la necesidad de establecer un sistema que permita conocer la situación y perspectivas de evolución de las listas de espera para el acceso a recursos residenciales con carácter general. Se pretendía, también, que esta información resulte accesible desde la perspectiva individual, por consulta telemática de la lista de espera y del expediente del interesado. Estas medidas están alineadas con las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo proceso de implantación no ha concluido, pero que marca unos principios de gestión pública basada en la accesibilidad de la información y de los criterios generales de actuación para todos los ciudadanos.

Las **Recomendaciones** en este sentido fueron dos:

1. dotar de transparencia el proceso de adjudicación de plazas en residencia de mayores, a través de la publicación periódica de la situación de las listas de espera y de las plazas adjudicadas;

2. garantizar el derecho a la información de las personas en lista de acceso, ya sea a través de información actualizada de su expediente por vía telemática, o de otra vía que facilite el conocimiento actualizado del lugar que ocupa entre los inscritos en dicha lista.

Las **Recomendaciones** fueron aceptadas, encontrándose en fase de seguimiento hasta su materialización, en el momento de cerrar el presente informe.

Recomendación 290/2014, de 16 de diciembre, formulada a la Consejería de Cultura, Deporte, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, sobre las demoras en la valoración de la discapacidad

Se constató una gran demora en la valoración de la discapacidad. En el caso analizado, esa demora (de 27 meses) había ocasionado que la persona dejara de cobrar una pensión de invalidez no contributiva (tenía 63 años en el momento de la petición), tras lo cual, habiendo cumplido la interesada los 65 años, ya no podía optar a una pensión no contributiva de jubilación, pues se trataba de una emigrante retornada y no acreditaba el requisito de completar 10 años de residencia en España. El plazo legal de resolución es de tres meses, que puede ampliarse a 6 por razones de exceso de solicitudes (artículo 49 de la Ley 30/1992) y así lo prevé la Orden reguladora de este procedimiento, de 18 de octubre de 2012, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se formuló la siguiente **Recomendación**:

Adoptar las medidas necesarias y, en su caso, incrementar los recursos personales y materiales dedicados a resolver las valoraciones de grado de discapacidad.

Recomendación pendiente de contestación.

Recomendación 90/2014, de 2 de abril, formulada a la Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el establecimiento de una deducción de los gastos que supone la contratación de personal doméstico

Se recibió una queja presentada por los familiares de una anciana de 97 años de edad, que padecía alzhéimer, y que necesitaba una atención personal las 24 horas del día, por lo cual había tenido que contratar a dos empleadas de hogar y abonar dos cotizaciones mensuales a la Seguridad Social, sin poder aplicar deducción alguna a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tampoco recibían ninguna ayuda para el pago de medicamentos, la cama especial o la silla de ruedas que necesitaban como consecuencia de su enfermedad. Por ello se **recomendó** recoger una deducción de la cuota del IRPF de las cantidades destinadas por su titular al abono de salarios y de cuotas a la Seguridad Social, correspondientes a las

personas empleadas para llevar a cabo distintas tareas domésticas en su domicilio habitual. En caso de no aceptarse la **Recomendación** anterior, subsidiariamente se recomendó recoger dicha deducción en casos de necesidad social, como familias con un miembro con discapacidad, con personas mayores o en situación de dependencia.

Recomendación pendiente de contestación.

2.1.8 Vivienda

Recomendación 228/2014, de 18 de agosto, formulada a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre procedimientos de desahucio de vivienda por deudas

Se planteó la conveniencia de establecer un sistema que, con carácter general, inhiba la obligación de iniciar el procedimiento de desahucio sobre viviendas habituales para deudas de menor cuantía. Se aludía a que esta medida no atiende adecuadamente a lo previsto en el artículo 47 de la Constitución. Se pretendía solucionar un problema, el del impago de una deuda al Sistema de la Seguridad Social, creando otro (la necesidad de atender a estas personas a través del Sistema de Servicios Sociales). Se indicaba también que una traba del bien, unida a una preferencia de cobro normativamente establecida, podría ser suficiente para dar tiempo a los interesados hasta que su deuda supere una determinada cantidad. Con esto se cohonestaría adecuadamente la protección social y familiar de los deudores con el interés público de asegurar el pago de las obligaciones de la Seguridad Social.

Recomendación rechazada.

2.1.9 Empleo

Recomendación 287/2014, de 3 de diciembre, formulada a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre el convenio especial para trabajadores de 55 o más años sujetos a expedientes de regulación de empleo

Se formuló la **Recomendación**, al constatar que se estaba incumpliendo la obligación de suscribir un convenio especial a favor de trabajadores despedidos en el caso de expedientes de regulación de empleo, cuando estos tenga más de 50 años de edad (según se establece en el artículo 51.9 del Estatuto de los Trabajadores). En su momento, el artículo 23.1i del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social incluyó esta situación como supuesto sancionable, con una multa por una cuantía máxima de 187.515,00 euros. El problema es que dicha cuantía no es disuasoria y que la Administración, además de sancionar este incumplimiento, no

puede imponer la obligación de proceder a dar de alta de oficio a los trabajadores en el Convenio especial, con lo que puede ser muy lucrativo eludir esta obligación legal. La recomendación pretendía que la Administración sustituya la voluntad de la empresa renuente a la suscripción.

En concreto, se recomendó impulsar las modificaciones legislativas que permitan que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda dar el alta de oficio a los trabajadores sujetos a expedientes de regulación de empleo con 55 o más años de edad, y sustituir la voluntad de la empresa en la suscripción del convenio especial, en aquellos supuestos de incumplimiento de dicha obligación por parte del empresario.

Recomendación pendiente.

Recomendaciones 267.1 y 267.2/2014, de 3 de noviembre, formuladas al Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre inteligibilidad de la información sobre los requisitos de renta para acceder y mantener el subsidio de desempleo

A partir de diversas quejas, se determinó que el cómputo de las rentas familiares permisibles para poder disfrutar de un subsidio por desempleo no era nada sencillo. Las pagas extras no eran consideradas para establecer el límite de rentas de la unidad familiar, pero sí imputaban para determinar la renta disponible familiar. Esta complejidad fue reconocida por el propio Tribunal Supremo, en una sentencia de 30 de abril de 2014. A la vista de todo ello, se formularon dos **Recomendaciones** para que mejore sustancialmente la información que se ofrece en los diversos formatos, poniendo ejemplos prácticos para que resulte inteligible; y para que se informe de las consecuencias legales del incumplimiento de los requisitos (la acumulación de rentas debe ser a un tiempo anual y mensual, por lo que si un solo mes se sobrepasa y no se comunica puede retirarse el subsidio), así como del plazo legal para poder reclamar los ingresos considerados indebidos. En concreto, estas fueron las dos Recomendaciones:

1. proporcionar información clara y accesible sobre los ingresos que se tienen en cuenta para el cálculo del límite de recursos legamente establecido, para el acceso a los diferentes subsidios de desempleo;
2. destacar, en la información de la página web y en los folletos y guías en formato papel, las consecuencias legales del incumplimiento de los requisitos y el plazo en que el Servicio Público de Empleo Estatal puede revisar las resoluciones, por las que se reconoce el derecho a subsidio por desempleo.

Las **Recomendaciones** fueron aceptadas.

2.1.10 Energía

Recomendación 119/2014, de 16 de mayo, formulada a la Secretaría de Estado de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sobre la discriminación de los inversores españoles en su acceso al arbitraje internacional, ante la modificación del régimen retributivo de la energía fotovoltaica

Pequeños ahorradores plantearon que habían realizado inversiones en la producción de energía fotovoltaica, al amparo de un régimen retributivo cuyas sucesivas modificaciones han generado una pérdida de sus expectativas de retribución.

Frente a esta situación, la solución es distinta para los inversores españoles y para algunos inversores extranjeros. El Tratado sobre la Carta de la Energía, ratificado por España el 11 de diciembre de 1997 (TCE), permite a los inversores de los países miembros ejercitar las oportunas acciones de reclamación ante los órganos de arbitraje internacional previsto en el Tratado, o hacer uso de los mecanismos previstos en la legislación nacional. Pero esa doble opción no está al alcance de los ciudadanos españoles, que solo podrían reclamar la eventual compensación por las vías que tienen a su alcance de acuerdo con nuestro derecho interno.

El principio de igualdad material no debería permitir tratar a los ciudadanos españoles de peor condición que a los inversores de terceros países. De lo contario, el cambio retributivo de la energía fotovoltaica únicamente comportaría un sacrificio singular sobre un colectivo determinado (en este caso, los inversores españoles) que resultarían afectados de una manera especial, al no tener a su alcance los medios que el TCE habilita para los inversores extranjeros y, en particular, del recurso al arbitraje internacional. Se daría, además, la situación paradójica de que los inversores españoles se verían perjudicados comparativamente en su acceso a las pertinentes medidas compensatorias, cuando precisamente una de las obligaciones contenidas en la Carta Europea de la Energía es el principio de trato nacional, tendente a garantizar que los Estados signatarios no favorezcan a sus propios nacionales, frente a los inversores extranjeros.

Por ello, se formularon las siguientes **Recomendaciones** a la Secretaría de Estado de Energía:

1. adoptar las medidas necesarias para que los inversores españoles en energía fotovoltaica que han visto recortada su retribución, no reciban peor trato que los inversores de los países signatarios del Tratado sobre la Carta de la Energía;

2. establecer los mecanismos que se estime convenientes para compensar el sacrificio singular que el cambio retributivo implica para los inversores españoles.

Estas **Recomendaciones** no fueron aceptadas.

2.1.11 Consumo

Recomendación 175/2014, de 4 de julio, dirigida a la Secretaría de Estado de Energía, Ministerio de Industria y Energía, para que no se establezca un peaje a la producción de energía eléctrica en régimen de autoconsumo

La introducción del denominado "peaje de respaldo", que deberán pagar los consumidores de energía eléctrica acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, ha suscitado el descontento entre estos consumidores.

Para los consumidores domésticos la modalidad de suministro con autoconsumo más frecuente tiene lugar a través de la instalación de placas fotovoltaicas.

El autoconsumo se regula en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), donde se establece que las instalaciones que estén conectadas al sistema deberán contribuir a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico. Además, se recoge la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En su artículo 62, apartado 43, tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de registro, a la que puede corresponder una multa de entre 6.000.001 y 60.000.000 de euros (artículo 67.1a de la LSE).

Para el Defensor del Pueblo, cuando un consumidor produce energía eléctrica con el único propósito de consumirla y no vierte a la red el exceso, no se le deben exigir unos requisitos que en la práctica lo equiparen a un productor. España es un país con un gran potencial de aprovechamiento de energía solar. La libre utilización de esta fuente de energía natural como medida de ahorro, no debe ser sometida a requisitos administrativos ni cánones de ningún tipo, máxime cuando estos desincentivan su utilización al hacerla económicamente inviable.

El sol es una fuente de energía natural y a este respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 45 de la Constitución española establece, en su apartado 2, que los poderes públicos velarán por la "utilización racional" de todos los recursos naturales y este mandato lleva implícito un límite: solo está justificada la imposición de limitaciones o restricciones en los casos en que los recursos naturales tengan un

carácter limitado y, en consecuencia, su libre aprovechamiento puede conducir a un agotamiento del mismo.

A partir de estas consideraciones, se formularon dos **Recomendaciones** a la Secretaría de Estado de Energía, en los casos en que el consumidor esté acogido a la modalidad de suministro eléctrico con autoconsumo y no vierta a la red el excedente de energía producida:

1. no establecer los peajes que gravan la producción de energía eléctrica para autoconsumo;
2. no establecer la obligación de registro administrativo.

La Secretaría de Estado de Energía informó que aún estaba en fase de elaboración el futuro real decreto que ha de regular esta cuestión, por lo que se quedó a la espera de que se informe sobre la solución que finalmente se adopte.

2.1.12 Tráfico

Recomendación 82/2014, de 25 de marzo, formulada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, sobre la facturación de la atención en accidentes de tráfico

La recomendación pretendía que la Administración sanitaria dejara de emitir factura a los asegurados o beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en los casos de accidentes de tráfico o circulación. En esos casos, los obligados al pago serían las compañías aseguradoras o el Consorcio de Compensación de seguros. El Sistema Nacional de Salud no distingue el derecho a la asistencia de las personas que gozan de esta cobertura por el origen o causa de la enfermedad o lesión a tratar. En concreto, se recomendaba dictar instrucciones para suprimir la emisión de facturas a personas aseguradas o beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, con ocasión de la atención sanitaria derivada de accidentes de tráfico.

En paralelo, se hizo una sugerencia sobre un caso concreto, con el fin de que se anulara la factura emitida por el Hospital de Fuenlabrada.

Recomendación aceptada.

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

Recomendaciones 54 a 71/2014, de 12 de marzo, formuladas a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, Ministerio de

Educación, Cultura y Deporte, y a las Consejerías y Departamentos de las Comunidades Autónomas, sobre la atención inclusiva a personas con discapacidad en el sistema educativo (en relación con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa)

El presidente de un organismo dedicado a la defensa de las personas con discapacidad solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, por la posible vulneración de los artículos 27 y, en relación con este, 49 de la Constitución, interpretados de acuerdo con el artículo 10.2, en los términos previstos en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España y en particular la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

En el informe anual correspondiente a 2012 esta institución expresó su preocupación en relación con asuntos conexos con la educación especial, y se insistía en que "España, tras la previa autorización de las Cortes Generales, exigida por el artículo 94.1 de la Constitución, ratificó el 3 de diciembre de 2007 la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo, ambos de 13 de diciembre de 2006, por lo que forman parte de nuestro ordenamiento interno desde que fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 96.1 de la Constitución)".

Se mencionaba entonces que la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención, de reciente aprobación en aquellas fechas, "no abordó las reformas que serían precisas para ajustar a las exigencias que se derivan de la misma la legislación educativa española que, si bien a nivel de principios se acomoda a la Convención, contiene preceptos que no se adecuan al concepto de educación inclusiva que en la misma se mantiene".

A título de ejemplo, se mencionaba que "la Convención aboga por una educación inclusiva en la comunidad en la que vivan los alumnos y en el marco del sistema general de educación, en cuyo ámbito deben realizarse «ajustes razonables» en función de las necesidades individuales de los alumnos, y facilitarse medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten su máximo desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de plena inclusión".

Se concluía entonces que "la regulación sobre educación especial vigente no se ajusta por el momento a los citados parámetros, en la medida en que prevé en determinados supuestos la escolarización de los alumnos en centros específicos, ubicados habitualmente fuera del entorno social de los alumnos y segregados del sistema educativo ordinario, y no impone la realización de ajustes o la dotación de medios en función de las necesidades individuales de los alumnos, sino en función de

la existencia en los centros de un número predeterminado de alumnos con necesidades educativas especiales".

La Convención, una vez ratificada y publicada en España, forma parte de nuestro ordenamiento interno y, según se establece en el artículo 10.2 de la Constitución española, en cuanto acuerdo internacional en materia de derechos humanos, constituye elemento interpretativo de las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce.

El Tribunal Constitucional, en su reciente Sentencia de 27 de enero pasado, tras el examen del texto de la Convención y de los preceptos correspondientes de la Ley Orgánica de Educación, afirma que de dicha normativa "se desprende como principio general que la educación debe ser inclusiva, es decir, se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad». Por ello, entiende el tribunal que «la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan solo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial".

A esta conclusión el tribunal añade en el último párrafo del fundamento jurídico cuarto de la Sentencia citada que "por respeto a los derechos fundamentales y bienes jurídicos afectados, en los términos que hemos expuesto anteriormente, dicha Administración deberá exteriorizar los motivos por los que ha seguido esta opción, es decir, por qué ha acordado la escolarización del alumno en un centro de educación especial por ser inviable la integración del menor discapacitado en un centro ordinario".

Esta institución cree que a estas consideraciones del Tribunal Constitucional debe añadirse la relativa a la previsión contenida en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 24.2b), con el fin de 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.

Es indudable que en las últimas décadas se ha avanzado considerablemente tanto en relación al conocimiento y comprensión de los problemas que afectan a las personas con discapacidad como en cuanto al ejercicio de sus derechos, incluido, por supuesto, el derecho a la educación. No obstante, las obligaciones de consolidación fiscal y de reducción del déficit público han implicado una restricción en los recursos disponibles. Estas reducciones han afectado, en algunos supuestos, a la atención a

personas con discapacidad y a sus derechos educativos en los términos reflejados en los informes anuales de esta institución.

Debe recordarse, al respecto, que la 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, establece (parágrafo 31) que «La prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente». Y, asimismo, debe recordarse que a efectos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad «por "discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá 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».

Con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) solicitó de esta institución el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada norma. Dado que otros sujetos legitimados, que no consideran la norma constitucional, han iniciado la acción ante el Tribunal Constitucional, este va a poder pronunciarse sobre la misma.

Por ello se ha considerado procedente no efectuar pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto y no se ha atendido la solicitud del CERMI, en aplicación de la neutralidad a la que debe someter sus actuaciones el Defensor del Pueblo y a la espera de lo que el tribunal decida al respecto.

El Defensor del Pueblo considera conveniente expresar la plenitud del ejercicio del derecho a la educación por parte de las personas con discapacidad. Como se ha visto el pilar fundamental sobre el que se basa el derecho se nutre de los principios de "inclusividad y no segregación", con el corolario obligado de escolarización normalizada y con los apoyos educativos necesarios en centros ordinarios.

La plenitud de ese ejercicio del derecho cuya garantía corresponde al Defensor del Pueblo exige una especial atención a los aspectos que a continuación se mencionan:

Respetar el carácter excepcional de las decisiones de escolarización forzada de alumnos con discapacidad en centros de educación especial, así como el carácter general de su escolarización en centros ordinarios.

Proporcionar a los centros ordinarios todos los medios personales y materiales precisos para la escolarización de alumnos con necesidades educativas específicas y adecuar sus estructuras y diseño para que esa escolarización, en condiciones de igualdad, resulte posible.

Facilitar a los padres o tutores de los alumnos, y a ellos mismos en cuanto sea posible, una participación activa, completa y directa en las decisiones de escolarización que se adopten, particularmente cuando impliquen la derivación a centros de educación especial. Asimismo, en estos casos se deben establecer mecanismos ágiles y eficaces de reclamación y recurso, para el caso de que padres o tutores mantengan su discrepancia con las decisiones adoptadas por las administraciones educativas.

Fomentar el recurso a fórmulas de escolarización mixtas, cuando no se considere viable la escolarización en centros ordinarios, bien sea en aulas específicas insertas en estos o mediante escolarización parcial compartida en centros específicos y ordinarios.

Fundamentar las decisiones sobre escolarización de alumnos con discapacidad, con mención expresa de las razones que justifiquen la resolución adoptada desde el punto de vista de las necesidades específicas del alumno afectado, de las adaptaciones precisas, de los medios imprescindibles para atenderlas y, en su caso, de los motivos que acrediten la imposibilidad de ponerlas en práctica en centros ordinarios.

Por último, y para la puesta en práctica de cuanto antecede, es preciso que las normas e instrucciones que se dicten en aplicación y desarrollo de la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, ponderen especialmente los principios de normalización e inclusión y de no discriminación e igualdad reconocidos en la Ley Orgánica 2/2006, interpretados conforme al alcance de dichos principios en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

A juicio de esta institución, los deberes que se han mencionado son expresión de las obligaciones que corresponden a las administraciones educativas y, más en general, a los poderes públicos para atender a las previsiones constitucionales relativas al derecho a la educación y la integración de las personas con discapacidad, interpretadas de conformidad con los tratados y acuerdos suscritos por España.

Se formuló la siguiente **Recomendación** a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y a las Consejerías y Departamentos de las Comunidades Autónomas:

> Impulsar, por parte de esa Administración, las actuaciones expresadas en este escrito, y adoptar medidas normativas y presupuestarias precisas para asegurar la atención educativa hacia las personas con discapacidad, en términos plenamente compatibles con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Recomendaciones 92.1 y 92.2/2014, de 2 de abril, formuladas a la Vicepresidencia y Ministerio de la Presidencia y Portavocía del Gobierno, sobre la revalorización de las pensiones con arreglo al índice de revalorización anual (en relación con la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social)

Como resultado del examen de las solicitudes de recurso contra la revalorización de la pensiones públicas para 2014, acordada por la Ley de Presupuestos (Ley 22/2013), en aplicación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, se advirtió la necesidad de tomar en consideración el cambio de paradigma que supone dejar de revisar las pensiones con arreglo al índice de precios al consumo (IPC), por lo que deben adoptarse medida para que las tasas y precios públicos específicos para pensionistas adopten el mismo criterio de revisión que supone la implantación del índice indicado en la referida norma, con el fin de paliar la pérdida de suficiencia que supone una desviación entre el incremento de las pensiones y el coste real de la vida. Dado el carácter transversal de esta medida, se formularon al Ministerio de la Presidencia las **Recomendaciones** que siguen:

1. Revisar la normativa de ámbito estatal en la que se regulan tasas o precios específicos en favor de los perceptores de pensiones públicas, para establecer que la revisión de las correspondientes cuantías no superará el porcentaje en que se revaloricen las pensiones.
2. Impulsar, en el marco de la cooperación con las administraciones públicas, la adopción del referido criterio respecto de aquellas tasas o precios específicos que hayan de determinarse en sus respectivos ámbitos competenciales.

Recomendaciones 261.1 a 261.6/2014, de 22 de octubre, formuladas a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, para desarrollar reglamentariamente el apartado 3 del artículo 27 de la Ley 3/2014, de vías pecuarias de la Comunitat

El Defensor del Pueblo recibió varias solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 3 del artículo 27 de la Ley 3/2014, de 11 de julio, de vías pecuarias de la Comunitat Valenciana. Las solicitudes fueron desestimadas, aunque con el pronunciamiento de obtenerse una interpretación conforme con la Constitución y con la legislación básica estatal sobre vías pecuarias. Sin embargo, se creyó oportuno formular las **Recomendaciones** que se señalan a continuación:

Instar por la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente al Consell de la Generalitat que desarrolle reglamentariamente el apartado 3 del artículo 27 de la Ley 3/2014, de vías pecuarias de la Comunitat Valenciana, en los siguientes términos (disposición final primera de la ley):

1. Considerar que los usos y actuaciones a que se refiere el apartado no son usos compatibles ni complementarios de las vías pecuarias, sino usos excepcionales.
2. Establecer expresamente la necesidad de autorización previa de la Conselleria competente en vías pecuarias, para los usos y actuaciones a que se refiere el apartado, mediante la tramitación de un procedimiento administrativo con preceptiva información pública e informes de las administraciones locales y entidades reconocidas.
3. Establecer expresamente que la posibilidad de asfaltar tramos de una vía pecuaria no excluye otras técnicas disponibles de mejora y conservación del firme.
4. Establecer expresamente que el tránsito de vehículos a motor sólo será autorizado para aquellos usos directamente relacionados con los usos propios de la vía pecuaria, con los usos compatibles y complementarios y con el acceso a las residencias y demás usos estrictamente necesarios que, en todo caso, habrán de considerarse usos excepcionales y restringidos.
5. Establecer expresamente que queda excluido como uso el mero tránsito de los vehículos a motor.
6. Tener en consideración en los procedimientos administrativos, como alternativa a la autorización de asfaltado: el restablecimiento de la vía pecuaria de que se trate y su recuperación, conservación y mejora.

2.3 RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

A lo largo del año, el Defensor del Pueblo ha elaborado y presentado tres estudios monográficos, a partir de cuyas conclusiones se han formulado varias **Recomendaciones**. A continuación se destacan los rasgos generales de cada un o de esos estudios y las correspondientes recomendaciones.

2.3.1 Estudio sobre telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos

El estudio partió del hecho de que en el sector de las telecomunicaciones se han experimentado grandes cambios en los últimos años, de un servicio único de telefonía fija –prestado en régimen de monopolio por la Compañía Telefónica Nacional de España, S. A.– se ha pasado a una variedad de servicios prestados por diferentes operadores en régimen de libre concurrencia en el mercado, pero que no dejan de ser servicios de interés general, lo que condiciona las obligaciones y derechos de los ciudadanos y operadores, así como la actuación de los órganos reguladores.

Los ciudadanos demandan que los poderes públicos sean proactivos ante las prácticas de los operadores. Las medidas adoptadas hasta la fecha para el control y freno de estas prácticas no han resultado suficientes, se trata de un sector dinámico que puede contribuir al crecimiento, la productividad, el empleo, y por tanto al desarrollo económico y bienestar social, afectando directamente al círculo de protección de los intereses generales.

Los principales servicios del sector son: telefonía fija, telefonía móvil e Internet y en torno a estos, ha girado el estudio y las Recomendaciones dirigidas en el mes de julio a los órganos competentes: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información; Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; Agencia Española de Consumo; Seguridad Alimentaria y Nutrición; Agencia Española de Protección de Datos; Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y órganos de consumo de las comunidades autónomas.

El Defensor del Pueblo es consciente de la complejidad de la cuestión, pero es necesario que los poderes públicos y el legislador sean ágiles y activos, tanto en sus actuaciones normativas y administrativas como en la tramitación de los procedimientos, para que conductas inapropiadas no se perpetúen y sean sancionadas sin demora y, en su caso, en los plazos establecidos al efecto.

En un sector multidisciplinar, con distintos órganos con competencias en la materia, es fundamental que la actuación de los mismos sea coordinada, y que los canales de información y colaboración sean adecuados.

Los operadores son compañías privadas que no deben olvidar que prestan un servicio esencial a la sociedad, su correcta actuación contribuye al adecuado desarrollo del mercado cuyo destinatario es el ciudadano.

Sobre esta base, se formularon trece recomendaciones. El resultado no es unívoco, debido a los diferentes destinatarios, pero sí se puede afirmar que han tenido una buena acogida, siendo aceptadas en su mayoría.

Recomendaciones

Las recomendaciones que a continuación se detallan fueron dirigidas a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI); a los diferentes órganos de consumo de las comunidades autónomas; a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (que sustituyó al Instituto Nacional de Consumo); a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas; a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y, en el ámbito de sus competencias, a la Agencia Española de Protección de Datos.

1. Coordinación administrativa

1.1. Impulsar un sistema de colaboración y coordinación permanente entre la SETSI; la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia; la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición; los órganos de las comunidades autónomas, y la Agencia Española de Protección de Datos, para evitar decisiones contradictorias y duplicidades, así como su inhibición.

1.2. Aclarar el reparto de facultades y responsabilidades de las administraciones públicas en interés del ciudadano, y trasladar al órgano competente las peticiones y reclamaciones que se reciban o, al menos, dirigir adecuadamente al ciudadano a los mismos.

2. Funcionamiento de las oficinas con competencia en materia de telecomunicaciones

2.1. Personal. Dotar los diferentes órganos con competencia en materia de telecomunicaciones del personal adecuado para desarrollar la labor encomendada. Dar formación continua a este personal.

2.2. Atención al ciudadano. Extender los números cortos de atención al ciudadano y reducir la variedad existente.

2.3. Hacer un estudio de los motivos de la escasa utilización de los medios telemáticos para consultas y reclamaciones, y efectuar una labor divulgativa de la posibilidad de esta vía.

2.4. Recogida de datos. Crear un buzón para recabar la opinión de los usuarios sobre la utilidad de los procedimientos, valorar el contenido de las locuciones telefónicas, evaluar las reclamaciones, etcétera.

3. Funciones de la SETSI

Ejercer las competencias de supervisión y control del sector de las telecomunicaciones desde la perspectiva de los usuarios, impidiendo las prácticas inadecuadas de las compañías cuando estas son conocidas por la SETSI, aunque puedan no constituir una infracción.

4. Procedimiento ante la SETSI

Dictar resolución expresa en los procedimientos y cumplir los plazos de resolución de los mismos.

5. Procedimiento sancionador de la SETSI y de las comunidades autónomas

Iniciar las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos contrarios a la normativa, tanto a instancia de parte como de oficio. Adecuar la imposición de sanciones al perjuicio ocasionado y al beneficio indebidamente obtenido por las compañías, de tal suerte que produzcan el efecto disuasorio que acompaña al derecho sancionador.

6. Procedimiento arbitral

Impulsar la suscripción al sistema arbitral de consumo y no permitir la adhesión parcial. En tanto se apruebe la reforma, los usuarios tienen que conocer el nombre de los operadores adheridos al sistema, información imprescindible antes de contratar. Los operadores tienen que incluir en su web de forma clara y accesible si han suscrito el sistema arbitral.

7. Ejecución de los laudos arbitrales

7.1. Establecer el seguimiento obligatorio del cumplimiento del laudo para los órganos de consumo, con el fin de evitar la vía judicial.

7.2. Poner a disposición de los ciudadanos los impresos de solicitud de ejecución de los laudos en los juzgados con competencia para ello.

8. Administración electrónica

8.1. Implantar la administración electrónica para el cumplimiento de obligaciones públicas de forma paulatina.

8.2. Establecer puntos con terminal informático en los ayuntamientos o en dependencias administrativas para el uso general con la ayuda de algún funcionario. Facilitar los medios a quien desee relacionarse

telemáticamente con la Administración, sin obligar a los ciudadanos a invertir en un equipo informático.

9. Abono social

Adaptar automáticamente el límite para resultar beneficiario del abono social a las variaciones que sufran las pensiones que dan derecho a ello.

10. Prestación del servicio

Vigilancia de las administraciones públicas sobre el comportamiento de las compañías de telecomunicaciones.

10.1. Telefonía fija

Cumplir los plazos previstos para la instalación de líneas, con independencia de su ubicación, portabilidad y traspaso de líneas, y fijar un plazo para reparar las averías.

10.2. Telefonía móvil

a) Supervisar por la SETSI que en la publicidad de los operadores se facilite la información al momento de contratar sobre las zonas en sombra de su red. Ampliar la cobertura a todas las áreas geográficas.

b) Clarificar los derechos de los abonados en cuanto a los terminales móviles entregados por los operadores como complemento de los contratos.

10.3. Internet

a) Extender de forma real la banda ancha para que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, reciban el servicio de internet en condiciones óptimas de velocidad, calidad e igualdad.

b) Adoptar medidas educativas, económicas y sociales para paliar la brecha digital.

10.4. Control de precios de los servicios

Desarrollar una supervisión adecuada sobre los precios.

10.5. Servicio de atención al cliente de las compañías

a) Preparar y formar adecuadamente al personal destinado en este servicio y que la información que se facilita por esta vía sea homogénea, completa y clara. Controlar la práctica del cambio de informador constantemente.

b) Requerir a los operadores el establecimiento de oficinas físicas donde los clientes puedan recibir información directa, contratar los servicios y formular reclamaciones.

10.6. Publicidad

a) Controlar el contenido de la oferta comercial para que sea veraz y que el ciudadano pueda conocer desde el inicio de su relación con la compañía el coste total de cada servicio, impuestos incluidos.

b) Impedir la publicidad no deseada y las llamadas constantes ofreciendo servicios, cuando los clientes los han rechazado previamente.

10.7. Contratación

a) Realizar por parte de la SETSI un estudio sobre el procedimiento que se sigue para la contratación telefónica, y dictar unas reglas de obligado cumplimiento para las compañías.

b) Posponer la formalización del contrato hasta el momento en que el cliente remite la copia firmada a la compañía o responda al correo electrónico manifestando su conformidad. La novación de las condiciones de los contratos, consecuencia de una contraoferta, debe constar por escrito y no admitir el consentimiento telefónico.

c) Regular el uso de las grabaciones y, en todo caso, poner a disposición del ciudadano las grabaciones consentidas por él. El interlocutor inicial que contacta con el futuro cliente debe procurarse que sea la misma persona durante todo el proceso de contratación.

d) Respetar los plazos de desistimiento y dejar de penalizar una supuesta baja cuando no ha existido contrato.

e) Facilitar el procedimiento de las bajas por distintas vías en los servicios contratados y retrotraer sus efectos al momento de la solicitud. Prorratear la penalización por incumplimiento del compromiso de permanencia.

f) Hacer constar en el contrato la autorización para incluir las deudas en los ficheros de morosos.

11. Registro de impagados

11.1. Exigir la veracidad de los datos que constan en los registros de impagados, obligando a las compañías a comunicar el pago de la

deuda a los encargados de los ficheros de morosos para la cancelación automática.

11.2. Fijar un procedimiento claro, gratuito y rápido de responsabilidad patrimonial, de quien introduce los datos de una persona como deudor cuando no lo es, y de quien los mantiene cuando la deuda ya se ha pagado.

12. Protección de datos

12.1. Transparencia de las compañías. Informar al receptor en las llamadas publicitarias sobre su derecho a conocer la fuente que ha facilitado sus datos y respetar la negativa a recibir este tipo de llamadas; incluir en las páginas web una sección en la que los interesados puedan ejercer el control sobre sus datos.

12.2. Supervisar las cesiones de datos que hacen las compañías. Evitar que las personas que no autorizan la cesión de sus datos encuentren estos en el mercado. Controlar la Lista Robinson por la Agencia Española de Protección de Datos.

12.3. Limitar y vigilar la práctica para la persecución de las deudas mediante llamadas a conocidos, familiares y vecinos. En estos casos, imponer una sanción disuasoria de estos comportamientos.

13. Redes sociales

13.1. Educar sobre el adecuado uso de las redes sociales y concienciar sobre la importancia de los propios datos de carácter personal, y supervisar la edad de acceso a las mismas.

13.2. Arbitrar un sistema de control del anonimato y de los alias, para que no se utilicen identidades falsas, a través de un sistema de identificación obligatoria en las comunicaciones, que quede registrado en las redes sociales.

13.3. Establecer algún medio de denuncia rápida para prevenir la comisión de delitos en la red, ya que cuando la denuncia es inmediata es más fácil localizar a la persona que está actuando de forma ilegítima.

2.3.2 Estudio sobre la escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia

Desde hace unos años –especialmente desde la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1990– se reconoce la capacidad del niño para el ejercicio de sus derechos, que pasa a modularse en función del desarrollo y

grado de autonomía de cada menor. Ello tiene su reflejo en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, norma que en su exposición de motivos se refiere a los niños "como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás".

El estudio *La escucha y el interés superior del menor* analiza cómo se está haciendo la participación y la escucha de los niños en la toma de decisiones que les afectan, con vistas a garantizar su superior interés. En concreto se centra en las decisiones que han de adoptarse en el ámbito de los tribunales de justicia.

Dentro de la variedad de procesos judiciales, en los que los niños y sus intereses pueden verse afectados, se han elegido para esta ocasión dos procedimientos en los que concurren circunstancias de especial relevancia para la vida de cualquier menor:

- Los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores (el más característico sobre la declaración de desamparo), en los que se examina la pertinencia de una medida de protección que supone la ruptura de los vínculos paterno-filiales, cuando la familia es, como recuerda el preámbulo de la propia Convención, «grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, [que] debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad».
- Parecidos argumentos han llevado a la elección de los procesos de familia, en los que la experiencia que proporcionan las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo revela que frecuentemente el establecimiento del marco de relaciones que subsistirá tras la ruptura familiar constituye una de las principales y más dilatada causa de conflicto.

A través de esta contribución, esta institución ha pretendido alentar la compleja tarea de cohonestar el respeto a las reglas procesales —que están ordenadas a la preservación de las garantías de las partes— con la atribución al niño del protagonismo que su condición de sujeto del proceso y no de mero objeto del mismo, unida a su vulnerabilidad, reclaman. Esto implica el reto de lograr unos procesos más adaptados, cercanos, amigables y atentos a las especiales necesidades de los niños.

Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Justicia

1. Configurar la escucha del menor como un derecho de este, no sujeto a criterios de necesidad u oportunidad; ello supone oír al niño y tomar en consideración lo que dice.
2. Eliminar los criterios de edad respecto al derecho del niño a ser escuchado, sustituyéndolos por la presunción de la capacidad del menor para formarse un juicio propio.
3. Establecer que la apreciación de falta de madurez, a estos efectos, debe venir sustentada por un informe técnico del equipo psicosocial adscrito al juzgado, que deberá tener presente el enfoque al respecto de la Convención y del Comité de Derechos del Niño.
4. Introducir el beneficio de justicia gratuita a favor de los menores que, con independencia de sus progenitores o tutores, deseen hacer valer sus opiniones en procesos en que se ventilen cuestiones que les afecten.
5. En línea con lo establecido en el artículo 5 del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, reconocer al menor nuevos derechos de participación en los procesos que versen sobre asuntos que les afecten y, en particular, la posibilidad de ejercitar de manera total o parcial los derechos de las partes. Asimismo, modificar la regulación del defensor judicial, para facilitar el acceso y representación del menor en el proceso.
6. Introducir para los procesos de familia la previsión de nombramiento de un defensor judicial, cuando el fiscal y el menor discrepen sobre lo que conviene a su superior interés.
7. Incorporar los principios que han de regir los actos de audiencia del menor; en particular sobre la confidencialidad del acto, la forma de realizarlo, el entorno en que ha de desarrollarse, la relevancia que cabe otorgar a la opinión del menor o la capacidad del niño para abordar las cuestiones que considere pertinentes.
8. Establecer un deber de motivación reforzado de las decisiones judiciales, particularmente cuando el juez se aparte de la opinión manifestada por el menor o cuando no haya procedido a su escucha.
9. Contemplar la comunicación al niño de la decisión judicial adoptada en aquello que le afecte. Asimismo, otorgarle vías específicas de recurso, aun cuando no hubiera sido parte del proceso de instancia.
10. Promover la generalización de juzgados de primera instancia como juzgados de familia especializados. Asimismo, en cooperación con las comunidades autónomas que tengan transferidas las competencias sobre medios

personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, promover la adaptación de espacios a las especiales necesidades de los niños y la adscripción de equipos psicosociales propios a estos juzgados especializados.

11. Reforzar las dotaciones del ministerio fiscal, con el objeto de que pueda incrementar el número de fiscales especializados en el ámbito civil de menores.

12. Examinar el modelo de procedimiento de oposición a las medidas administrativas de protección, con el objeto de reducir sensiblemente los tiempos de tramitación y, en caso de que ello no se considere posible sin merma de los derechos de las partes, variar dicho modelo hacia un sistema de examen y ratificación judicial obligatoria de las decisiones administrativas.

Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad

1. Configurar la escucha del menor como un derecho de este, no sujeto a criterios de necesidad u oportunidad; ello supone oír al niño y tomar en consideración lo que dice.

2. Disponer la remisión al ministerio fiscal del expediente administrativo completo de los menores sometidos a medidas de protección en el momento en que se le comunique la resolución de desamparo.

3. Impulsar, en cooperación con la Fiscalía General del Estado y con entidades públicas de Protección de Menores, las medidas necesarias para facilitar el acceso telemático de los fiscales a los expedientes administrativos y a los informes de seguimiento de los menores sometidos a medidas de protección.

4. Promover, en coordinación con el ministerio fiscal y las entidades públicas de Protección de Menores, la adopción de un protocolo común para la armonización de los expedientes de los menores, con respecto al contenido mínimo de los informes, documentos a incorporar, actuaciones de información al menor, acreditación de la escucha del menor por las autoridades administrativas, opiniones del menor y demás incidencias que hayan de tener necesario reflejo en dichos expedientes.

5. Establecer, en coordinación con el Ministerio de Justicia, el acceso general de todos los menores sometidos a medidas de protección a la asistencia jurídica gratuita desde el momento de su declaración en desamparo.

2.3.3 Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad

Este estudio fue emprendido por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Para ello, una buena parte de su trabajo consiste en las visitas a los centros en los que se encuentran las personas privadas de libertad, revisando, entre otras cuestiones, la atención médica que reciben esas personas cuando han sufrido una lesión, con el fin de descartar o confirmar que hayan sido objeto de malos tratos o tortura.

El examen médico, a personas privadas de libertad que presenten lesiones, representa un instrumento de crucial importancia para la prevención. Para que el parte de lesiones que se emita tras dicho examen médico sea eficaz, debe ser elaborado específicamente con esa finalidad preventiva y ajustarse a unos estándares de calidad desarrollados por las instituciones internacionales de prevención.

En los casos de aplicación de medidas coercitivas, por ejemplo, se ha considerado conveniente que los partes de lesiones describieran con la máxima precisión las circunstancias de los hechos y el agente causal referidos por el interno (golpe, forcejeo, empleo de defensas, uso de esposas, etc.), incluso en ausencia de lesiones objetivables. En esos casos de diagnóstico de lesiones, una descripción lo más detallada posible de sus características específicas (localización, dimensiones, morfología, coloración, etc.), de forma que se pueda interpretar el grado de coherencia existente entre los signos observados en el examen físico y los hechos referidos por el interno. A este respecto, en muchos casos, se ha observado que en los partes de lesiones no se describe la forma en que el lesionado refiere que se produjeron las lesiones, resultando de este modo imposible constatar la consistencia de lo manifestado por el privado de libertad y lo observado por el médico.

Por lo que respecta a los centros penitenciarios, a pesar de la **Recomendación** efectuada por el Defensor del Pueblo, el 16 de noviembre de 2010, a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, para que se dictaran las instrucciones necesarias con el fin de que se procediese a tomar fotografías de las lesiones que pudieran presentar los reclusos, como consecuencia de la aplicación de medios coercitivos o por cualquier otro motivo, se ha seguido observando que las lesiones se documentan exclusivamente mediante informe facultativo, sin incluir fotografías.

Por otra parte, se ha debido recordar a las administraciones competentes que, cuando los servicios médicos atiendan a un interno que presente lesiones que hayan podido tener origen delictivo, deben cumplimentar de forma sistemática el correspondiente parte de lesiones y dirigirlo a la autoridad judicial competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo, se recordó que resulta fundamental la rapidez en la remisión al Juzgado de

Guardia del correspondiente parte de lesiones, pues aunque la Ley de Enjuiciamiento Criminal no especifica un plazo mínimo, sí indica que debe realizarse "inmediatamente".

Recomendaciones al Ministro de Justicia

Impulsar las reformas que procedan para que se regulen, de manera completa y homogénea en todo el territorio nacional, los contenidos mínimos que debe contener un parte de lesiones y que se recogen en el apartado 5.4 de este estudio.

Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad (por lo que respecta a los centros de internamiento de extranjeros y a los centros penitenciarios) y a las comunidades y ciudades autónomas (para conocimiento de las consejerías/departamentos competentes en atención a su ámbito competencial)

1. Establecer, en el ámbito de sus competencias, un modelo de parte de lesiones que contenga los datos mínimos que se recogen en el apartado 5.4 de este estudio, para una efectiva investigación por parte del juzgado correspondiente.
2. Dictar las instrucciones oportunas a todos los servicios médicos públicos para que:
   - Los funcionarios que presten servicio en los mismos cumplimenten dicho parte, que debe estar disponible en todas las dependencias de atención sanitaria (incluidas aquellas ubicadas en centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y centros de menores infractores).
   - Se entregue directamente y sin intermediarios el correspondiente ejemplar del parte de lesiones a la persona interesada, al juzgado de guardia y, en su caso, al juzgado que controla la privación de libertad y que dicha remisión se produzca sin demora, con el fin de que la intervención del médico forense, que es quien realizará el informe que debe ayudar al juez a determinar el origen y las consecuencias de las lesiones, no se realice de forma muy tardía, cuando las lesiones ya hayan desaparecido o se hayan modificado sustancialmente.
   - El parte de lesiones no se entregue a las personas que custodian al detenido, y, de hacerlo, sea en todo caso en sobre cerrado, sellado y convenientemente dirigido a la autoridad judicial, salvo en las circunstancias que se recogen en el parágrafo 22 del Informe Anual 2012 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (que quede debidamente acreditado que la obtención de los datos resulta necesaria

para la prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales y que, tratándose de datos especialmente protegidos, sean absolutamente necesarios para los fines de una investigación concreta; que se trate de una petición concreta y específica, al no ser compatible con lo señalado anteriormente el ejercicio de solicitudes masivas de datos; que la petición se efectúe con la debida motivación, que acredite su relación con los supuestos que se han expuesto); y que, en cumplimiento del artículo 22.4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), los datos sean cancelados «cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento».

- Las entrevistas médicas con personas privadas de libertad se realicen siempre en privado, sin que haya personal de custodia presente en el área médica ni en zonas de alcance visual o auditivo a la interacción entre médico y detenido, y con el paciente libre de restricciones físicas (grilletes u otro tipo de contenciones), excepto cuando existan sospechas justificadas de riesgo, en cuyo caso el médico podrá acordar con el detenido realizar la exploración, dejando constancia escrita en el informe de las circunstancias en que esta se ha producido (presencia policial, otras personas presentes, restricciones físicas, etcétera).

2.4 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AÑOS ANTERIORES

Recomendación 51/2013, de 8 de mayo, formulada al Servicio Extremeño de Salud, Junta de Extremadura, para la reducción de las demoras en un servicio de radiodiagnóstico.

La tramitación de las quejas referidas a listas de espera en intervenciones quirúrgicas, consultas especializadas o pruebas diagnósticas da lugar a la emisión de frecuentes recomendaciones a los servicios autonómicos de salud. En términos generales, dichas recomendaciones son aceptadas, aunque en muchos casos resulta necesario efectuar un seguimiento para comprobar el impacto de las medidas anunciadas por la Administración para reducir las demoras.

A título de mero ejemplo, se trae el caso de la **Recomendación** formulada al Servicio Extremeño de Salud, para la adopción de medidas tendentes a reducir la demora existente, que en determinados supuestos era de un año, en el Servicio de

Radiodiagnóstico del Hospital San Pedro de Alcántara, de Cáceres, en la realización de resonancias magnéticas.

La Administración admitió la existencia de una notable demora en el servicio, que se justifica, en parte, por averías en el equipamiento técnico, lo que obligó a anular y reprogramar citas. Para superar estos problemas y cumplir con la **Recomendación** se adoptaron una serie de medidas, entre ellas la derivación de más de mil pruebas a centros concertados.

Recomendación 66/2013, de 17 de mayo, formulada al Instituto Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sobre fechas de efectos de las resoluciones denegatorias de incapacidad permanente

En junio de 2012 se formuló la **Recomendación** 71/2012, al INSS, para que se coordinase adecuadamente la comunicación de alta por curación dictada por la Administración, para evitar interrupciones entre el final del subsidio y el inicio de periodo activo de los trabajadores. La Administración asumió que este problema existe y señaló que para paliarlo abonaba una "cantidad equivalente al subsidio de incapacidad temporal durante el periodo que media entre la fecha de la resolución denegatoria de la incapacidad permanente y la de la recepción por el interesado de la correspondiente notificación", pero indica que el criterio jurisprudencial ha resultado contrario a esa práctica.

A la vista de una sentencia en unificación de doctrina de 2012 que variaba la posición del Tribunal Supremo, a la que aludía la Administración, en 2013 se formuló una nueva **Recomendación** para que se revisase el criterio de determinación de la fecha de efectos de las resoluciones denegatorias de incapacidad permanente. La Dirección General del INSS indicó en julio de 2013 que se estaba estudiando dicha propuesta, si bien, posteriormente, comunicó que no era favorable a introducir el cambio general recomendado.

A la vista de ello, la cuestión se elevó a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, quien ha rechazado nuevamente la **Recomendación**, basándose en que aún no se puede estimar que haya propiamente jurisprudencia, dado que el Tribunal Supremo sólo se ha pronunciado en una ocasión sobre este asunto, en sentido contrario a como resolvió en un primer momento.

Recomendación 190/2013, de 15 de noviembre, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que los órganos policiales contacten de manera habitual con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Una ciudadana africana había manifestado haber sido violada reiteradamente por miembros del ejército de su país. No se estimó que existieran indicios de trata, ni tampoco que se encontrase en situación de protección internacional, y fue repatriada. De las actuaciones realizadas se pudo concluir que antes de su repatriación no se había evaluado el riesgo de retorno y que la comisaría no recibía alertas del ACNUR, en las que se desaconseja la repatriación a países concretos en función del conflicto, aunque sí de otras organizaciones u organismos.

Esta institución consideró que la información del ACNUR sería de gran utilidad en estos casos, ya que se encuentra permanentemente actualizada, al ser una herramienta de trabajo para el Alto Comisionado. Por dicha causa, se consideró procedente formular la siguiente **Recomendación**:

> Que los órganos policiales contacten de manera habitual con el ACNUR, con el fin de conocer la situación de los países a los que se va a repatriar a ciudadanos extranjeros, y valorar si existe riesgo para estos, dejando constancia de la valoración en el expediente.
>
> La **Recomendación** ha sido aceptada en 2014.

Recomendación 199/2013, de 25 de noviembre, formulada a la Secretaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, para que no se efectúe el traslado de los demandantes de protección internacional entre centros de internamiento hasta que finalice el procedimiento

A través de la presente queja y de otras relacionadas, todas ellas de 2013, se pudo conocer que se estaban realizando traslados de solicitantes de asilo de un centro de internamiento a otro, mientras se estaba tramitando la solicitud de protección internacional. Tal actuación dificultaba la prestación de una adecuada asistencia jurídica. Por ello, se formuló la siguiente **Recomendación**:

> Impartir instrucciones para no trasladar a los demandantes de protección internacional entre centros de internamiento hasta que finalice el procedimiento, incluyendo el período para la formalización de los recursos jurisdiccionales que procedan.
>
> La **Recomendación** ha sido aceptada en 2014.

Sugerencia 232/2013, de 25 de noviembre, formulada a la Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, para reforzar las mejoras necesarias en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar en Melilla, con el fin de mejorar el sistema de limpieza y dignificar las condiciones en las que prestan servicio los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía del Puesto

Con motivo de la visita girada al Puesto Fronterizo de Beni Enzar en Melilla, el 29 de agosto de 2013, se pudo comprobar el estado de las instalaciones. Con independencia de la anunciada remodelación general, se apreció la urgente necesidad de tomar medidas que mejoren, de manera provisional, las condiciones de tránsito del comercio transfronterizo y la dignificación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de policía que prestan servicio en ese Puesto Fronterizo.

La **Sugerencia** ha sido aceptada en 2014.

3 SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La mayoría de normas por las que los ciudadanos han solicitado al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional han sido leyes emanadas de las Cortes Generales y reales decretos-ley aprobados por el Gobierno. Les siguen varias solicitudes referidas a leyes y decretos-ley de las Comunidades Autónomas. En total se trata de veintitrés normas y disposiciones que han sido objeto de solicitud de recurso por parte de ciudadanos, en ocasiones de dirigentes de partidos políticos, sindicatos o asociaciones.

Hay que considerar que, a lo largo de los años, esta institución tiene como criterio asentado abstenerse de interponer ese tipo de recurso frente a disposiciones con rango legal cuando otra instancia legitimada haya procedido a la interposición del mismo (esas otras instancias pueden ser: el presidente del Gobierno, un mínimo de cincuenta diputados o senadores, o los gobiernos y parlamentos de Comunidades Autónomas). Este criterio ha sido seguido en varias de las decisiones adoptadas durante 2014.

Todas las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo pueden ser consultadas en el anexo E.5 del presente informe. A continuación se enumeran todas las normas y disposiciones que han sido objeto de petición de recurso, con una breve descripción de su motivación y ordenadas por solicitudes de inconstitucionalidad, recursos interpuestos y solicitudes de amparo.

3.1 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa

Representantes de distintos organismos presentaron solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

I

El presidente de un organismo dedicado a la defensa de las personas con discapacidad solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley orgánica por la posible vulneración de los artículos 27 y, en relación con este, 49 de la Constitución, interpretados de acuerdo con el artículo 10.2, en los términos previstos en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España y, en particular, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II

Representantes de varios sindicatos solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley orgánica por distintos motivos: la diversificación de itinerarios y curricular temprana, la admisión de la educación diferenciada por sexos, la supresión de la asignatura "educación para la ciudadanía", la regulación de la participación en los órganos de gobierno de los centros, la contratación de profesorado extranjero y algunos otros aspectos relacionados con la participación sindical y el reparto competencial en materia educativa.

Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural

Una asociación defensora de los animales solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, por considerar que en la sociedad no existe consenso acerca de la condición de la tauromaquia como patrimonio cultural, siendo un fenómeno tan rechazado como apoyado por muchos ciudadanos.

Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014

Representantes de distintos organismos presentaron solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintos preceptos de la citada norma.

Una asociación aragonesa centrada en la defensa de la Función Pública y una ciudadana a título particular solicitaron que esta institución interpusiese un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de esa ley, en concreto contra la prohibición de incorporar, a lo largo del ejercicio al que se refiere, nuevo personal, salvo el que la propia norma excepciona, lo que afecta a procesos selectivos en curso o previstos en ofertas de empleo público anteriores. A su juicio, la regulación contenida en el artículo 21 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 era contraria al artículo 23.2 de la Constitución, en relación con el artículo 103.3 que prevé el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Entendían los solicitantes que la prohibición contenida en el mencionado artículo 21 era contraria al derecho de los ciudadanos de acceder a la Función Pública en los términos previstos en la legislación básica estatal contenida en la Ley 7/2007, reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público.

II

Un sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 24.1.d) de esa ley, a tenor del cual las retribuciones que en concepto de complemento de destino y complemento específico perciban los funcionarios públicos serán, en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente, sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior. La solicitud de recurso se fundamentaba en la supuesta vulneración de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución y, en concreto, del principio de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos que de ellos se deriva. Se hacía referencia al principio de igualdad retributiva y al carácter objetivo de los complementos de destino y específico, en cuanto complementos que deben retribuir el trabajo efectivamente desempeñado, carácter este que ha servido a la jurisprudencia ordinaria para restablecer situaciones contrarias a la igualdad retributiva mencionada.

III

Diversos ciudadanos a título particular y el Defensor del Pueblo de Navarra hicieron llegar solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo 7 de la disposición final cuarta (que introduce una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, relativa a la pérdida de residencia a efectos de prestaciones de la Seguridad Social, incluidos los complementos a mínimos) y contra la disposición final décima primera (que modifica la redacción de la letra d, apartado 2, del artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, para añadir el inciso «y residir en España» en el referido precepto) de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014. Los solicitantes de recurso aludían a la vulneración de los artículos 41 a 43 del texto constitucional y en algunas de las solicitudes se invocaban también los artículos 14, 19 y 35. Por su parte, el citado comisionado parlamentario, que restringía su solicitud a la segunda de las modificaciones indicadas, estimaba que dicha medida implicaría que los ciudadanos españoles desempleados que permanezcan fuera de España más de 90 días por año natural perderían su residencia habitual en el territorio nacional y, con ella, el derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud. Consideraba contraria tal previsión a los artículos 14, 42 y 43 de la Constitución y también invocaba la vulneración del artículo 134, puesto que a través de una ley de presupuestos se entraba a regular materias sin directa vinculación con estos

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social

La representación de jubilados y pensionistas de una central sindical solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, en lo referido a la nueva redacción dada al artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La solicitud se amparaba fundamentalmente en que la obligación que el artículo 50 de la Constitución establece para los poderes públicos de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos mayores no puede entenderse cumplida con el incremento establecido para el año 2014, que resultó ser del 0,25 por ciento.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Dos concejales de municipios de las provincias de Cáceres y León solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición 16ª de esa ley, sobre la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales, aduciendo la pérdida de atribuciones del pleno y, por lo tanto, de democracia municipal.

Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

El coordinador regional de un partido político solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa reforma de Estatuto, por el hecho de reducir el número de diputados regionales, entendiéndola contraria al artículo 23 de la Constitución.

Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones

Numerosos ciudadanos solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar que la ley se había aprobado con el fin declarado de facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios por los operadores, con olvido prácticamente absoluto de los problemas de salud, sin respetar el principio de precaución. También consideraban que se se vulneraba la previsión constitucional de que los poderes públicos (incluido el legislativo) adopten las medidas adecuadas para garantizar el derecho a la salud o a un medio ambiente adecuado.

Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario

El coordinador de una asociación estatal de agricultores y ganaderos solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, en concreto, contra la indeterminación del plazo en el que tenía que aprobarse el desarrollo reglamentario de la norma, ya que la misma preveía que la consulta que permitirá determinar, de acuerdo con los nuevos criterios, la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias, deberá celebrarse en el plazo máximo de 18 meses desde la entrada en vigor del reglamento que desarrolle la ley.

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa

Varios peticionarios presentaron solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de las citadas normas. A continuación se recogen las resoluciones adoptadas por la institución.

I

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, fundamentándose en la nueva regulación que afecta a los funcionarios que obtienen un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación en una administración distinta de la suya originaria que, en el supuesto de ser cesados y si la administración de destino no considera procedente asignarles otro puesto en su organización, deben solicitar el reingreso en su administración de origen. El solicitante consideraba que dicha previsión era contraria al derecho a la inamovilidad de la que han de gozar los funcionarios públicos.

II

El presidente de una asociación para la calidad de la edificación solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final séptima de esa ley –y contra la disposición final tercera del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio–, por la falta de trámite de emisión de dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de aprobación de ambas disposiciones.

Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Diversas organizaciones sindicales solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicho decreto-ley que atribuye la llevanza del Registro Civil

a los Registradores encargados de los Registros Mercantiles, por razones tanto formales (forma de decreto-ley utilizada, no de ley de las Cortes) como de fondo.

Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (Indemnizaciones Proyecto Castor)

Una asociación ecologista y varios ciudadanos solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra ese real decreto-ley, por considerar inconstitucional una disposición aprobada con rango de ley para poder indemnizar con 1.350 millones de euros a la mercantil ESCAL UGS por el cierre de la planta marítima y almacén submarino de gas 'Castor' ante la costa de Vinaroz (Castelló/Castellón), importe repercutido a la ciudadanía a través de la factura del gas y que puede ascender a más de 4.700 millones de euros, a pagar durante 30 años.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público

Un sindicato solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley. Por un lado, por considerar que el precepto infringía el régimen competencial previsto en la Constitución al regular una materia de la competencia exclusiva del Estado, como son las bases del régimen estatutario de la Función Pública (art. 149.1.18.ª de la Constitución). Por otro lado, por considerar que vulneraba el principio de igualdad proclamado en el artículo 14, en la medida en que el precepto no respetaba los derechos consolidados del personal al que afecta la norma, cuyas retribuciones en concepto de antigüedad (trienios) tenían hasta el presente una cuantía mayor que la que hasta entonces se les asignaba.

Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, por considerar que la convocatoria de una consulta política era contraria a la soberanía nacional.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia

Varias asociaciones solicitaron la interposición de recurso porque se establecía, a su juicio, una limitación de edad para poder practicar el ejercicio de la caza, que resultaba discriminatoria y no conforme con el principio de igualdad para los

ciudadanos españoles con edades comprendidas entre los 14 y 16 años, invadiendo competencias del Estado.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley, por considerar que existía una discriminación legal de todos los que no coinciden con el colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT), al privilegiar, a su juicio, una ideología y una forma de entender la sexualidad.

Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley por establecer un límite de edad, para que los consejeros electivos de dicho consejo permanezcan en el cargo, de setenta y dos años, al considerar este límite discriminatorio y contrario al artículo 14 de la Constitución.

Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 9/2013, de 23 de diciembre, sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Balears

Varias asociaciones del ámbito de la educación solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, en concreto contra el número 3 de su artículo 4, por exigir autorización para la utilización de símbolos en los centros educativos diferentes de los expresamente autorizados por la ley. Entendían los solicitantes que ello implicaba una vulneración del derecho fundamental a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de comunicación reconocido en el artículo 20 de la Constitución española. Asimismo, alegaban que el mencionado precepto suponía el establecimiento de un mecanismo de censura previa expresamente prohibido por el artículo 20.2 de la Constitución.

Ley de la Región de Murcia 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014

Un sindicato solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, por estar expresamente excluido de las subvenciones que se reconocían a otros sindicatos (en el Anexo I del Presupuesto de Gastos).

Ley de la Comunidad Foral de Navarra 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley foral por entender que vulnera los artículos 20 y 27 de la Constitución española en relación con el artículo 9.3. En concreto, aludía a que el artículo 20 proclama el derecho de los ciudadanos a recibir información "veraz" por cualquier medio, previsión que incluiría a los boletines oficiales, lo que a su juicio no ocurría en el texto de la ley, en el que se aludía en su preámbulo a que en Navarra "no hubo Guerra Civil", y en su articulado a "crímenes contra la humanidad" y a "esclavos del franquismo" en sus artículos 2 y 17.

Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 9/2013, de 21 de octubre, de suspensión de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano

Un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley autonómica que suspendía el Defensor del Pueblo en dicha comunidad autónoma.

Ley de la Comunitat Valenciana 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014

Un sindicato de médicos solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima novena de dicha ley por considerar la posible discriminación contraria al principio de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos, al tratar, desde un punto de vista retributivo, de un modo diferente a miembros de un mismo colectivo, integrado por el personal al servicio de las instituciones sanitarias de la comunidad autónoma.

Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana

Tres entidades ecologistas y naturalistas solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esa ley, por entender que infringía la legislación básica estatal de vías pecuarias y vulneraba el derecho al ambiente adecuado, del mandato a los poderes públicos de garantizar la conservación del medio y de promover el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural, al permitir dicha ley la circulación de cualquier tipo de vehículo y el asfalto de ciertos tramos de vía pecuaria.

3.2 RECURSOS INTERPUESTOS

Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras

Un parlamentario de ámbito nacional solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto-ley, considerando que la disposición adicional tercera otorga a las Juntas de Gobierno y a los alcaldes un poder especial para ignorar al Pleno municipal en aquellos casos en los que, pudiéndose ejecutar un plan de ajuste, este no cuente con la aprobación plenaria. Estas medidas, al entender del solicitante, colisionarían notoriamente con el funcionamiento democrático de las Corporaciones no sólo sustrayendo al Pleno, máximo órgano de representación política del municipio, la atribución para aprobar los planes de ajuste, con graves consecuencias que ello acarrea para los vecinos, sino además privando de valor a una decisión plenaria adoptada por la mayoría de los concejales.

La Defensora del Pueblo decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra dos apartados de la disposición adicional tercera del real decreto-ley que atribuyen a la Junta de Gobierno Local, o al alcalde, la competencia del Pleno del Ayuntamiento para acogerse a medidas contra la morosidad o aprobar un Plan de ajuste económico-financiero. Esos dos apartados atribuyen al ejecutivo municipal atribuciones que son del Pleno del Ayuntamiento, y que permiten adoptar medidas económicas aunque antes hayan sido rechazadas por el Pleno. La institución consideró que la disposición restringe el "reducto indisponible o núcleo esencial de la institución local" (en palabras del propio Tribunal Constitucional ya desde sus primeras sentencias), que configura el régimen de autonomía municipal.

3.3 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE AMPARO

En el ejercicio 2014 se han presentado ocho solicitudes de interposición de recurso de amparo, una más que el año anterior. Dichas solicitudes traían causa de dos procesos contencioso-administrativos, tres penales, dos civiles y uno social.

El Defensor del Pueblo ha estimado que en ninguno de los casos que le han sido presentados concurriera la "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). Es esta especial trascendencia la que

justifica, desde la reforma de 2007 de la Ley Orgánica 2/1979 citada, la presentación de un recurso de amparo, y no la mera afectación de un derecho fundamental.

Ciertamente, la institución recibe un número muy pequeño de peticiones de recurso de amparo, que se mantiene constante en los últimos años (siete en 2012, siete en 2013, ocho en 2014), y todas ellas obedecen a situaciones particulares en las que no se aprecia la mencionada y exigida "especial trascendencia".

Como se viene recordando desde el informe de 2012, y es oportuno reiterar, "el ciudadano afectado en cada caso está plenamente legitimado para interponer el recurso de amparo y que, actualmente, el remedio fundamental frente a las lesiones de derechos fundamentales producidas en vía judicial ha pasado a ser el incidente de nulidad de actuaciones, para cuyo ejercicio no tiene legitimación activa el Defensor del Pueblo".

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, **obligaba 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 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo (Anexo D).

Estas administraciones se han clasificado en tres apartados:

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

Las características de cada uno de 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 las administraciones contesten a los requerimientos de esta institución, **se han llevado a cabo varias gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas**.

El listado completo de las administraciones que han incumplido su deber de colaboración con la institución se incluye en el mencionado anexo del presente informe, donde se clasifican las distintas categorías de incumplimiento (Anexo D). De ellas, se relacionan a continuación **aquellas administraciones que se han destacado por su falta de respuesta** en uno o varios expedientes.

- De la Administración General del Estado:

  Gerencia Territorial del Catastro en Segovia (12010244)

- No aparecen órganos y departamentos de la Administración autonómica entre las administraciones no colaboradoras.
- En lo que se refiere a la Administración Local, hay que reseñar las siguientes administraciones:

  Ayuntamiento de Santomera (13004051)

  Ayuntamiento de Porto do Son (13027196)

  Ayuntamiento de Llanes (10018951)

  Ayuntamiento de la Unión (13004064)

  Junta Vecinal de Galarde (13031748)

  Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas (14003207)

  Entidad Local Menor de Ayega (12007022)

  Ayuntamiento de Buñol (13007344)

  Ayuntamiento de Carabaña (13013621)

En esta lista hay varias corporaciones locales de menor población. Conoce el Defensor del Pueblo los problemas de medios materiales y falta de personal que encuentran estos pequeños municipios para la gestión de sus asuntos en la situación actual, pero no quiere decir esto que las entidades locales estén eximidas del deber de prestar auxilio a esta institución en el curso de sus investigaciones, obligado este por el mandato constitucional al que está sometido, si bien se les prestará la mayor atención, dadas las dificultades con que se tropiezan.

- Entre las Corporaciones de derecho público que tienen obligación de contestar al Defensor del Pueblo, no lo han hecho después de haber sido requerido en tres ocasiones sucesivas:

  Colegio de Abogados de Badajoz, en dos expedientes (09016302 y 12016614)

  Cámara Oficial Española de Comercio en Alemania (11011630)

5 ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se resumen las principales actividades de representación institucional desarrolladas por la institución. A continuación se da cuenta de las comparecencias ante las cámaras legislativas, las actividades más importantes desarrolladas junto a los defensores autonómicos, las reuniones de trabajo mantenidas con la Administración y representantes de los ciudadanos sobre las quejas, las actividades de representación institucional en actos oficiales y de colaboración, difusión y divulgación, así como las relaciones internacionales mantenidas en este ejercicio.

Habitualmente, es la Defensora o sus adjuntos quienes desarrollan estas actuaciones, si bien, en muchas ocasiones, están acompañados por técnicos especialistas adscritos al 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 de las actuaciones que lleva a cabo. La ley regula que esta rendición de cuentas se ha de materializar en la presentación en sede parlamentaria del informe anual de gestión y de los informes monográficos realizados, en los que se estudian problemas concretos de la sociedad española en relación con los derechos fundamentales que nuestra Constitución proclama.

Por segundo año consecutivo, la institución ha cumplido con el compromiso de presentar el informe anual a las Cortes en el primer trimestre del año para que los parlamentarios puedan tener una visión actualizada de los asuntos que afectan a los ciudadanos y llegan al Defensor del Pueblo.

El 26 de febrero la Defensora del Pueblo, acompañada por los Adjuntos, entregó personalmente el Informe *anual 2013* a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado. El 18 de marzo la Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo; el 27 de marzo ante el Pleno del Congreso de los Diputados, y el 9 de abril ante el Pleno del Senado.

Además, el 17 de junio compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo para presentar el *Informe anual 2013* del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y los estudios sobre *Los partes de lesiones de las personas*

privadas de libertad y *La escucha y el interés superior del menor;* publicados en este mismo año. También presentó el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, publicado y presentado en el registro de las Cortes en 2011 pero pendiente de debatir en Comisión desde entonces.

El 16 de septiembre de nuevo compareció para presentar el estudio Telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos, publicado en 2014, y el informe La realidad catastral en España: perspectiva del Defensor del Pueblo, publicado en 2012.

En esta comparecencia se presentó, por iniciativa propia (al igual que ya hizo en 2013), el avance del primer semestre del año 2014, y el nuevo servicio "Consulta tu queja" de la página web de la institución, por medio del cual las personas afectadas pueden consultar el estado de tramitación de su queja en tiempo real.

La relación de la institución con las Cámaras no se reduce a cumplir únicamente con el mandato legal de presentación de informes, sino que las Cortes Generales remiten a la institución las reclamaciones que pueden presentar los ciudadanos ante las Comisiones de Peticiones de ambas Cámaras; el Defensor del Pueblo atiende a requerimientos de las comisiones parlamentarias y acude a las Cámaras para exponer el juicio de la institución o las actuaciones que está llevando a cabo sobre un asunto concreto.

Así, en 2014, la Institución ha acudido en tres ocasiones al Parlamento. El Adjunto Primero compareció el 22 de abril, por delegación de la Defensora, ante la Subcomisión de Estudio sobre Redes Sociales, constituida en el seno de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, para informar sobre las actuaciones de la Institución en relación con los menores y las redes sociales; la Defensora compareció el 11 de junio ante la Subcomisión para el análisis y el estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual; y la Técnica Jefa del Área de Migraciones e Igualdad de Trato, por delegación de la Defensora, compareció el 26 de noviembre en la Subcomisión para abordar el problema de la violencia contra los niños y las niñas, constituida en el seno de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales.

5.2 RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

La actuación más destacable de este año ha sido la preparación y elaboración conjunta, por parte del Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, de un estudio monográfico de carácter general, sobre la aplicación práctica de los derechos y garantías de los pacientes en los servicios de urgencia hospitalaria.

La reunión preparatoria tuvo lugar en la sede de la institución el 21 de mayo. En ella se determinó que el estudio sería elaborado a partir de las conclusiones obtenidas en tres jornadas de trabajo, mantenidas entre los técnicos especialistas de las diferentes instituciones del Defensor del Pueblo y los actores implicados en los servicios de urgencias hospitalarias.

La primera jornada de trabajo se celebró en la sede de la institución, el 16 de septiembre, y contó con la participación de representantes de las asociaciones de pacientes y otras entidades sociales. A la segunda jornada, celebrada el 1 de octubre en la sede del Defensor del Pueblo de Navarra en Pamplona, fueron convocados profesionales sanitarios de los servicios de urgencias. Por último, en la tercera jornada, celebrada en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz en Sevilla el 20 de octubre, se conoció el punto de vista de los gestores y directores de los servicios de urgencias. El estudio se ha hecho público el 26 de enero de 2015.

En 2014 se han celebrado las XXIX Jornadas de Coordinación del Defensor del Pueblo, bajo la coordinación del Ararteko, durante los días 9 y 10 de septiembre en Vitoria-Gasteiz. En esta edición se abordaron las políticas de apoyo a la familia.

Para la preparación de las jornadas se celebraron dos talleres: “Apoyo a las familias, necesidades compartidas y (+) diversas” (Pamplona, el 13 de mayo) y “Familias vulnerables. Políticas públicas y recursos” (Sevilla, el 29 de mayo).

Más información sobre las conclusiones de las XXIX Jornadas y sobre los talleres previos se puede consultar en el Anexo F de este informe.

La Defensora del Pueblo mantiene también permanentemente contactos y reuniones bilaterales con los homónimos 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.

La Defensora del Pueblo se ha reunido personalmente este año con El Justicia de Aragón (Zaragoza, 25 de febrero), el Ararteko (10 de julio) y el Síndic de Greuges de Cataluña (10 de diciembre); con estos dos últimos en la sede de la institución.

El Adjunto Primero, por delegación de la Defensora, asistió al acto de conmemoración de los 30 años de la aprobación de la ley que regula el Valedor do Pobo de Galicia (20 de junio), y la Defensora del Pueblo asistió a la jornada organizada por el Ararteko para conmemorar el 25 aniversario de la institución vasca (20 de junio). Además, la Defensora clausuró la jornada “Concienciación y sensibilización sobre trata de menores”, organizada por el Defensor del Pueblo Andaluz (26 de junio).

Por su parte, los secretarios generales de las instituciones se reúnen periódicamente para coordinarse en temas objeto de su competencia. Este año se han reunido el 8 de septiembre en Vitoria-Gasteiz, aprovechando que las Jornadas de Coordinación eran al día siguiente.

5.3 REUNIONES DE TRABAJO

Las reuniones de trabajo sobre los asuntos que tienen que ver con las quejas ocupan la mayor parte de la agenda de la institución. Además de reuniones con ciudadanos y organizaciones sociales de diversa naturaleza para conocer sus preocupaciones, se han celebrado encuentros con representantes de las administraciones públicas, o de las entidades públicas dependientes, para tratar de acercar posiciones sobre la mejor forma de agilizar las investigaciones, así como para tratar de solventar diferencias de criterio que podrían dificultar la gestión eficaz de las quejas de los ciudadanos.

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

Entre los encuentros bilaterales mantenidos con autoridades de la Administración General del Estado destacan las reuniones mantenidas con:

- La Vicepresidenta del Gobierno para hacerle entrega de un resumen de la actividad de la institución del año 2013 y de los estudios monográficos *Gratuidad de los libros de textos*, *Crisis económica e insolvencia personal* y *La trata de seres humanos en España* (Madrid, 3 de febrero).
- La Ministra de Empleo y Seguridad Social y su Secretaria de Estado de Empleo (Madrid, 17 de marzo).
- El Secretario de Estado de Hacienda y el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre la obligatoriedad de presentar las declaraciones del IVA por internet (Sede de la institución, 28 de marzo).
- El Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar sobre las recomendaciones del Defensor del Pueblo incluidas en el Reglamento de Costas (Sede de la institución, 11 de junio).
- El Secretario de Estado de Justicia y otras autoridades del Ministerio de Justicia sobre la reforma del Registro Civil (Sede de la institución, 24 de julio).

En el ámbito de la Administración autonómica y de la local cabe mencionar la entrevista de la Defensora del Pueblo con el Presidente de la Ciudad Autónoma de Ceuta; las reuniones con consejeros de la Comunidad de Madrid y de Canarias, y las entrevistas con autoridades de los Ayuntamientos de Santa Cruz de Tenerife y de Madrid.

Las relaciones con la Fiscalía General del Estado son intensas; prueba de ello es el número de quejas que se tramita con el ministerio fiscal cada año. En 2014 se han mantenido dos reuniones con la Fiscalía. En la primera, el Fiscal General del Estado, que vino acompañado del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores y el Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo, hizo entrega a la Defensora del *Libro Blanco del Ministerio Fiscal*. La segunda entrevista de trabajo fue con la Fiscal de la Sala Coordinadora contra la Criminalidad Informática sobre los menores e internet.

Entre las reuniones mantenidas con representantes de entidades que gestionan servicios públicos, destacan la reunión sobre cláusulas suelo y preferentes con el Presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorro; las respectivas reuniones sobre suministro eléctrico con representantes de UNESA y con el Presidente y otras autoridades de Endesa; y el encuentro con el Presidente y Vicepresidente del Consejo Nacional del Notariado.

En noviembre, la Defensora del Pueblo se ha reunido con representantes de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, los ayuntamientos y la Fiscalía General del Estado, para informarles sobre el informe de actividad del primer semestre del año 2014 y presentarles el nuevo servicio “Consulta tu queja” de la página web institucional, que permite a los ciudadanos conocer en qué estado de tramitación se encuentran sus quejas y las fechas en las que se reciben los escritos procedentes de la Administración, en respuesta a las peticiones de información realizadas por la institución.

Durante el encuentro, la Defensora pidió la colaboración de las administraciones, para atender con rapidez los requerimientos que les hace la institución durante la tramitación de las quejas de los ciudadanos.

5.3.2 Reuniones con organizaciones sociales y ciudadanos

A lo largo del año se han tenido reuniones y entrevistas con múltiples organizaciones de la sociedad civil, para poner en conocimiento del Defensor del Pueblo la situación en la que se encuentran los sectores más vulnerables de la sociedad.

Así lo hicieron Obras Misionales Pontificias en España; Mensajeros de la Paz; ACNUR en España; Servicio Jesuita a Migrantes; Asociación para el Desarrollo Rural del Campo de Elche; Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos; Federación de Comunidades de Regantes de España (FENACORE); Asociación La Querella Argentina; Federación Española de Familias Numerosas (FEFN); Fundación "Más Familia"; Instituto Internacional de Estudios sobre la Familia (Family Watch); Unión de Asociaciones Familiares (UNAF); Foro Español de la Familia; Asociación Española Multidisciplinar de Investigación sobre Interferencias Parentales (ASEMIP); Asociación de Familias de Diplomáticos y Funcionarios del Servicio Exterior; Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos; Asociación Iberoamericana Pro-derechos Humanos; Mesa Estatal por los Derechos de las Personas Mayores; Plataforma Renta Mínima de Madrid; Asociación Víctimas del Paro; voluntarios del poblado chabolista "El Gallinero", Madrid; Federación Kamira, para tratar el tema de la segregación escolar de los niños gitanos; Comunidad Musulmana Ahmadia en España; Fundación CIVIO; Asociación Nacional de Productores de Energía Fotovoltaica (ANPIER); Asociación de Donantes de Sangre, Órganos y Tejidos; Asociación Española de Afectados del Síndrome de Intestino Irritable; Asociación Española de Estudio del Hígado; Plataforma "Alianza de Pacientes"; Federación Española de Asociaciones de Espina Bífida e Hidrocefalia; Asociación La Gran Familia; Instituto de Magnetismo Aplicado; Federación Nacional de Asociaciones de Transportistas de España (FENADISMER); Asociación Española de abastecimiento de Agua y Saneamiento (AEAS), y Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICADE).

En algunas ocasiones, dichas entidades hacen entrega de sus informes, como ha sido el caso de *Abusados y expulsados* y *Sueños rotos - El impacto de la crisis de la vivienda* española *en los grupos vulnerables* de Human Rights Watch; Informe sobre calidad democrática y sistema electoral en la ONCE presentado por la Fundación Puedo, y Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la ley, elaborado por un grupo de profesores procedentes de varias universidades.

En 2014 la Defensora del Pueblo ha continuado su labor de apoyo a las víctimas del terrorismo. Ha mantenido reuniones con víctimas de ETA y con las presidentas y otros miembros de la Asociación Canaria de Víctimas del Terrorismo (ACAVITE) y del Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (COVITE).

Este año también han continuado los encuentros relacionados con el problema de la vivienda y los desahucios hipotecarios. En concreto, se han mantenido entrevistas con la Federación de Asociaciones Vecinales y con la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), así como con Koldo Casla Salazar, investigador principal sobre ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda en Amnistía Internacional España. Sobre los prestamistas privados y la usura se han mantenido reuniones con Fernando Zunzunegui, profesor de Derecho Bancario y

Bursátil de la Universidad Carlos III, y con un notario de la localidad de Fuenlabrada (Madrid).

Se han mantenido entrevistas con organizaciones sindicales representantes de los trabajadores de la Administración de Justicia, en relación con la gestión de los Registros Civiles por los Registradores Mercantiles y también con representantes del sector de la educación pública.

Se ha asistido a las reuniones organizadas por el Comité de apoyo del Comité español de representantes de las personas con discapacidad (CERMI) para el seguimiento de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Además, se han mantenido encuentros de carácter institucional con representantes de la Fundación Alicia Koplotwitz, Cáritas, Unicef, Fundación Ayuda en Acción, Plataforma "Libres e Iguales", Movimiento ATD Cuarto Mundo España, Consejo General de la ONCE y Save the Children. Durante las reuniones las entidades han expuesto el trabajo que desarrollan en la defensa y protección de los derechos fundamentales.

En diciembre, la Defensora del Pueblo, en la misma línea que mantuvo previamente en la reunión con autoridades de las administraciones, se reunió con representantes de la sociedad civil para informarles sobre el informe de actividad del primer semestre del año 2014 y presentarles el nuevo servicio "Consulta tu queja" de la página web institucional, que permite a los ciudadanos conocer el estado de tramitación en tiempo real en el que se encuentran sus quejas y las fechas en las que se reciben los escritos procedentes de la administración en respuesta a las peticiones de información realizadas por la institución.

5.3.3 Jornadas de trabajo para la elaboración de estudios monográficos

Este año se han realizado cinco jornadas de trabajo sobre el "Derecho del menor a ser escuchado en el proceso penal". En la primera sesión participaron organizaciones de la sociedad civil; en la segunda, miembros de las direcciones generales de la Policía, de la Guardia Civil y de las policías autonómicas; en la tercera estuvieron presentes técnicos de la Secretaría de Estado de Justicia, de los equipos psicosociales y de las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia; a la cuarta fueron invitados miembros del Ministerio Fiscal, y en la quinta y última estuvieron presentes jueces y magistrados.

En 2015 está previsto publicar un estudio que recoja las conclusiones de dichos encuentros y que constituirá la segunda parte del *Estudio sobre la escucha y el interés*

superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia, que se publicó en mayo de 2014.

5.3.4 Visitas institucionales a localidades del territorio español

La Defensora aprovecha los desplazamientos a distintas localidades del país para celebrar reuniones con autoridades de la comunidad autónoma respectiva y/o con representantes municipales.

En 2014 se ha entrevistado con el Presidente de la comunidad autónoma de La Rioja; la Presidenta del Gobierno y el Presidente de las Cortes Generales de Aragón; el Presidente y el Delegado del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta; y los alcaldes de Granada y Algeciras.

5.3.5 Visitas a dependencias y centros de privación social y reuniones del Consejo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

La Defensora del Pueblo ha visitado personalmente 23 centros de privación de libertad en España. Ha visitado jefaturas de policía, centros penitenciaros, centros de menores, centros de internamiento de extranjeros e instalaciones para personas con discapacidad. La relación completa de las instalaciones visitadas se puede consultar en el Anexo F de este informe.

Estas visitas son de especial importancia para conocer *in situ* las dependencias y centros de actividad de las diferentes unidades administrativas y entidades colaboradoras, así como el trato que proporcionan a las personas internadas.

En 2013 culminó la configuración del MNP con el nombramiento de los vocales de su Consejo Asesor. Este año el Consejo ha mantenido dos reuniones de trabajo.

5.3.6 Premios de la institución

Concurso de Dibujo sobre Derechos Humanos

En mayo la Defensora hizo entrega de los premios de la XI edición del Concurso de Dibujo sobre Derechos Humanos que cada año organiza la institución en colaboración con la ONG Globalización de los Derechos Humanos en una ceremonia en el Congreso de los Diputados. Durante el acto, al que asistieron 150 alumnos de primaria y secundaria, la Defensora pidió recordar “todos los días” a las niñas secuestradas en Nigeria, que a fecha de elaboración de este informe todavía permanecen desaparecidas.

Los premiados este año en la categoría de Primaria han sido: Javier Fiestas Purves, del Colegio Europeo DAOS, de Puerto del Carmen (Lanzarote, Las Palmas); Alejandro Navas García, del Colegio Carmelitas Sagrado Corazón, de Vitoria; y María Fernández Cano, del CEIP Andalucía.

Los ganadores de Secundaria: Edison Vladimir Gavilanes Secaira, del IESO Reyno, de Navarra de Azagra (Navarra); en segundo lugar, Ramón Fandos Planelles, del IES Profesor Broch i LLop, de Vila – Real (Castellón); y Laura Cañadilla Infante, del colegio Amor de Dios, de Madridejos (Toledo).

El Concurso de Dibujo Defensor del Pueblo tiene como finalidad promover el conocimiento de los derechos humanos entre los escolares españoles.

Premio Institución del Defensor del Pueblo

El Premio Institución del Defensor del Pueblo se ha instituido por primera vez para reconocer el trabajo de entidades u organizaciones no gubernamentales (ONG) que contribuyen con su colaboración al desarrollo de la labor que realiza el Defensor del Pueblo.

En octubre se concedió a Cáritas Española el Premio Institución del Defensor del Pueblo en su primera edición. El jurado, presidido por la Defensora del Pueblo, ha premiado a esta organización por su continuada y renovada labor en la defensa de los derechos de las personas en los difíciles momentos que atraviesa España. También ha destacado la especial sensibilidad de Cáritas para conocer y tratar los problemas más acuciantes de la sociedad y ha alabado la profundidad de sus informes.

VI Premio de Derechos Humanos Rey de España

Este año también se ha fallado el VI Premio de Derechos Humanos Rey de España, que conceden el Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá. En esta edición se ha concedido a la institución de las Adoratrices, por su labor en favor de las mujeres víctimas de trata y violencia de género.

Esta institución de ámbito internacional, fundada en España en 1856, ayuda a mujeres víctimas de todas formas de explotación en 23 países de Europa, Asia, África e Iberoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú, República Dominicana y Venezuela).

Su labor se centra en programas de carácter social, casas de acogida, asistencia jurídica e inserción laboral de las víctimas. La congregación está integrada por 1.070 religiosas y cuenta con la colaboración de profesionales y voluntarias especializadas en salud, formación y atención jurídica y psicológica.

El jurado ha estimado el alto valor social y humanitario desarrollado por las Adoratrices, gracias al cual muchas mujeres encuentran apoyo y ayuda en circunstancias extremadamente difíciles.

5.4 ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

La Defensora del Pueblo y sus Adjuntos son invitados a asistir a diversos actos oficiales en representación de la institución, incluidos homenajes, actividades conmemorativas, entrega de condecoraciones, etcétera.

Como en años anteriores, la Defensora asistió al acto solemne celebrado el Día de la Fiesta Nacional y el Día de la Constitución, así como a la apertura del año judicial y otros actos relacionados con las víctimas del terrorismo.

Este año, debido a los acontecimientos históricos acaecidos, se ha de destacar la asistencia de la Defensora a los siguientes actos:

- Audiencia de la Defensora del Pueblo con S. M. el Rey Felipe VI en el Palacio de la Zarzuela (3 de septiembre).
- Ceremonia de sanción y promulgación de la ley orgánica por la que se hizo efectiva la abdicación de S. M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón, en el Palacio Real. El 19 de junio estuvo presente en la sesión solemne de juramento y proclamación de S. M. el Rey D. Felipe VI en el Congreso de los Diputados, y asistió a la recepción con motivo de la proclamación de S. M. el Rey Felipe VI en el Palacio Real.
- Ceremonia de despedida de los restos mortales del ex-Presidente del Gobierno Adolfo Suárez y funeral de Estado, los días 25 y 31 de marzo respectivamente.

5.5 ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

Con el objetivo de difundir la labor de la institución, la Defensora del Pueblo, los Adjuntos y el personal técnico participan en actividades de colaboración con organismos públicos y entidades sociales.

La presencia de la institución en diversos foros y jornadas especializadas es prioritaria, para dar a conocer a los ciudadanos las competencias y capacidad de la institución en la protección de los derechos y las libertades fundamentales.

5.6 COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

La Defensora del Pueblo, los Adjuntos, el Secretario General y los técnicos del Defensor, por delegación, asisten con regularidad a diferentes foros de opinión y jornadas especializadas, impartiendo conferencias en relación a diferentes temas relacionados con los derechos fundamentales.

Durante este año, la Defensora ha participado en Zaragoza en la inauguración de la jornada “El discurso del odio y los límites de la libertad de expresión” organizada por la Fundación Giménez Abad, la Asociación de Constitucionalistas de España y HUIR-AGE Consolider-Ingenio 2010; ha presentado el curso de formación sobre “Investigación de delitos cibernéticos contra menores” en el Complejo Policial de Canillas de Madrid; ha intervenido en el acto de clausura de la II Jornada de niños desaparecidos: sustracción parental, organizada por la Fundación ANAR; ha participado en la mesa redonda “Protagonistas”, dentro del homenaje a Adolfo Suárez “La Transición, lecciones para el futuro de la España Constitucional”, organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el CEU; ha presentado la inauguración de las XIII Jornadas de COVITE, organizadas por la Universidad Camilo José Cela de Madrid; ha participado en el acto de inauguración de la V Convención de la Profesión Médica Española, organizada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España, y ha impartido una ponencia en la ceremonia de apertura del curso académico IE Universidad, entre otras actividades.

La titular de la institución ha formado parte del jurado del X Premio ABC Solidario; ha asistido a la entrega de los Premios Tribuna Fórum 2014, donde recibió el Premio de Solidaridad; y ha entregado, junto con la Presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, el Premio Derechos Humanos Adolfo Suárez 2014.

Actos en los que han estado presentes la Defensora y los Adjuntos son, entre otros, la presentación del libro *Joaquín Ruiz-Giménez Cortés. Diarios de una vida. 1967-1978*; el acto conmemorativo del XXV Aniversario de Seniors de Españoles para la Cooperación Técnica (SECOT); y las jornadas organizadas por la Fundación Mujeres por África.

Se ha celebrado en las dependencias de la institución la Jornada sobre justicia gratuita, organizada por el Colegio de Procuradores de Madrid y la Universidad Rey Juan Carlos.

Por último, mención especial merece la designación del Secretario General, a propuesta de la Defensora, como Vocal de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, nombramiento refrendado por la Junta de Coordinación y Régimen Interior en su reunión del 27 de noviembre de 2014.

5.7 DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL

Además de estar presentes en actos de colaboración institucional, la titular de la institución, los Adjuntos, el Secretario General y otros técnicos del Defensor han impartido conferencias sobre la institución y el alcance de su trabajo como garantía de los derechos humanos.

Un año más, la institución ha acudido a la cita anual con el máster en Protección internacional de los derechos humanos de la Universidad de Alcalá, en el marco de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos.

La Defensora ha pronunciado conferencias sobre la labor que realiza la institución en la sesión de apertura de la reunión bienal de afiliados a la Red de Organizaciones Cristianas contra la Trata de Seres Humanos (COATNET) organizada por Cáritas; en el acto organizado por el Club de la Constitución; en las "Sesiones magistrales de actualidad jurídica y política", organizadas por la Fundación Universitaria San Pablo CEU; en el curso "Inmigración y crisis económica" organizado por el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno de Canarias; en el acto de apertura de la jornada "Empresas y derechos humanos" organizada por la Fundación Abogacía España; en el curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid "Los retos de la figura del Defensor Universitario en el panorama universitario actual"; en el acto organizado por Tribuna Fórum en el Parlamento de Canarias; y en el IX Seminario Luis Portero de Derechos Humanos, entre otros.

Por su parte, entre los actos de los Adjuntos y el Secretario General, destacan la conferencia inaugural del Adjunto sobre "El Defensor del Pueblo y las reclamaciones de consumidores y usuarios", El Puerto de Santa María (Cádiz); la ponencia inaugural de la Adjunta Segunda con el título "Una mirada sobre los derechos sociales desde la Defensoría del Pueblo", en el I Congreso Iberoamericano de Educación Social en Situaciones de Riesgo y Conflicto; y la conferencia impartida por el Secretario General en el XV Curso de Ascenso a Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía "La actividad policial valorada desde el Defensor del Pueblo".

Además, se ha recibido en la institución a grupos de alumnos procedentes de diversos centros académicos y otras instituciones. Han participado en estas visitas de estudio alumnos de la Universidad Nebrija; del título propio Experto en el mundo actual de la Universidad Autónoma de Madrid; del máster Ejercicio de la abogacía de la Universidad Complutense; de Derecho de la Universidad Carlos III; del máster en Derecho Constitucional, organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Menéndez Pelayo; de la Universidad DePaul (Chicago) en colaboración con la Universidad Pontificia Comillas, y del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) de Madrid.

5.8 VISITAS CULTURALES A LA INSTITUCIÓN

Este año han visitado la institución, para conocer el trabajo que desarrolla, miembros de 47 entidades, entre asociaciones, centros culturales y centros educativos de enseñanzas obligatorias. El detalle de las entidades que han acudido a la institución puede consultarse en el Anexo F de este informe.

5.9 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

Las Naciones Unidas han incrementado durante los últimos quince años las actividades orientadas al establecimiento y el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), al entender que son un elemento clave para velar por los derechos humanos a nivel nacional. Al creciente interés de las Naciones Unidas por las INDH ha seguido de forma paralela una mayor participación de estas instituciones en el ámbito internacional y supranacional.

Las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen los Principios de París son la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y, cada vez con mayor frecuencia, sirven como mecanismos de enlace entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado.

Las actividades llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en el contexto internacional se han desarrollado en consonancia con la atribución otorgada por Naciones Unidas como Institución Nacional de Derechos Humanos.

5.10 ENCUENTROS BILATERALES Y DE COLABORACIÓN INTERNACIONAL

Este año, en el contexto de las visitas oficiales del Relator especial de Naciones Unidas para el fomento de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, y del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra la discriminación de la mujer en la ley y en la práctica, se han mantenido reuniones de trabajo con sendos instrumentos de supervisión de la ONU.

La reunión con el Relator especial de Naciones Unidas para el fomento de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición también contó con la participación de los comisionados autonómicos de País Vasco, Andalucía, Comunitat Valenciana, Galicia, Cataluña, y Castilla y León.

La visita oficial a España del Relator tuvo como objetivo conocer y valorar las medidas adoptadas por las autoridades españolas en relación con las violaciones de derechos humanos perpetradas durante la guerra civil y la dictadura franquista.

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra la discriminación de la mujer en la ley y en la práctica, encabezado por su presidenta, Frances Raday, se interesó por la labor que realiza la institución para luchar contra la discriminación de las mujeres. También se analizó el trabajo realizado en materia de violencia de género y trata de seres humanos.

Asimismo, se han mantenido reuniones con el grupo de observadores de la OSCE que hicieron el seguimiento de la manifestación "La Marcha por la Dignidad" del 22 de marzo; con expertos legales del Fondo Monetario Internacional; con representantes de la Organización Mundial del Trabajo, y con una delegación del Comité Asesor del Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de Minorías Nacionales.

El Defensor del Pueblo ha remitido el informe "sombra" elaborado por la institución sobre los derechos humanos en España al Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, mecanismo del Consejo de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento de los Estados miembros de la ONU de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos.

En las relaciones de cooperación con otras instituciones homólogas en el extranjero destaca el proyecto *Twinning* para la ayuda a la puesta en marcha del nuevo Ombudsman en Turquía.

En marzo de 2014 se inició el Proyecto *Twinning* de la UE con el nuevo Ombudsman de Turquía. El *Twinning* es una herramienta que surgió inicialmente para ampliar el número de Estados miembros de la Unión Europea, es decir, para facilitar las condiciones para la adhesión. Ahora se utiliza también para mejorar relaciones con países vecinos, y uno de los componentes siempre es acercar las bases y estándares comunitarios.

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

Se desarrollará en dos años a lo largo de los cuales están previstas las visitas de expertos españoles y franceses a Turquía, para formar e intercambiar experiencias con los funcionarios turcos en materia de derechos humanos y funcionamiento de las instituciones de Ombudsman. También se reciben visitas de estudio del Ombudsman turco, sus adjuntos y miembros de su equipo para comprobar in situ el funcionamiento

de las instituciones española y francesa, como así ocurrió en el mes de septiembre, con el viaje a Madrid del Ombudsman Nihat Omeroglu, quien también conoció el funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz.

El Defensor del Pueblo de España cuenta con la inestimable colaboración de defensores autonómicos y de funcionarios de otras instituciones para llevar a cabo este proyecto. Toda la financiación (1.500.000 €) corre a cargo de la Comisión Europea.

La Defensora del Pueblo, acompañada de su Directora de Gabinete, máxima responsable del proyecto, participó en la reunión de lanzamiento del proyecto y durante su estancia en aquel país impartió una conferencia sobre la institución en el Parlamento de Turquía.

Se han mantenido encuentros con varios defensores de otros países para intercambiar experiencias y fortalecer la colaboración en la gestión de asuntos de interés común. Este año se han mantenido reuniones con el Défenseur des Droits de Francia, la Defensora del Pueblo de Panamá, el Adjunto del Provedor de Justiça de Portugal y la Directora de Educación de la Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala.

La Defensora ha asistido a un almuerzo-coloquio con los embajadores de Noruega, Finlandia, Dinamarca y Suecia en Madrid; a un desayuno de trabajo en la Embajada de Colombia en España; y ha recibido en la institución al Embajador de los Países Bajos en España, con quien mantuvo una reunión previa a la visita de trabajo a la institución de miembros de la Comisión de Asuntos Europeos del Congreso de los Diputados neerlandés para tratar las consecuencias de la crisis económica en España en el ámbito social, en el desempleo –en particular entre los jóvenes–, los desahucios y la migración irregular.

Se han organizado jornadas de trabajo para conocer el funcionamiento de la institución con varias delegaciones del Ombudsman de Georgia y del Ombudsman de Turquía; con una delegación del Ombudsman de Mozambique; con una delegación del Gobierno de Filipinas, encabezada por la Ministra Consejera Presidencial para el proceso de paz (OPAPP), y con el Defensor del Pueblo de Colombia para tratar la situación de los colombianos residentes en España, la Ley de víctimas y restitución de tierras y sus decretos reglamentarios.

La Defensora del Pueblo se puso en contacto con instituciones internacionales de derechos humanos, con vistas a conseguir la liberación inmediata e incondicional de las niñas nigerianas secuestradas el 14 de mayo por el grupo radical islámico Boko Haram. Lamentablemente, a la fecha de finalización de este informe, las menores permanecen desaparecidas.

5.11 REUNIONES INTERNACIONALES

Como todos los años, tuvo lugar en Ginebra la reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Este año se ha celebrado su 27ª edición.

La Defensora subrayó durante su intervención que, cuando una nación sufre un largo período de recesión como el que España ha sufrido hasta hace pocos meses, todos los servicios públicos se resienten, por lo que la labor de la institución ha estado dirigida a proteger a las personas y familias más vulnerables con sugerencias y recomendaciones que han sido atendidas en un 75% de las ocasiones.

En el marco de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM), la Defensora del Pueblo, acompañada por su Directora de Gabinete, asistió a la reunión del Bureau celebrada en Rabat (Marruecos) los días 19 y 20 de marzo.

Los días 26 y 27 de junio se celebró en Tirana (Albania) el VIII Encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo, al que asistieron el Adjunto Primero y la Directora de Gabinete del Defensor del Pueblo.

Durante este encuentro, representantes de más de veinte países de África, Asia y Europa y de varias organizaciones supranacionales como el Consejo de Europa o la Asociación de Ombudsman y Mediadores de la Francofonía (AOMF) analizaron el papel que juegan los Ombudsman a la hora de reforzar la democracia.

Como conclusión del encuentro, se hicieron públicas dos declaraciones. En la primera de ellas, sobre la migración y el asilo en la cuenca mediterránea, la AOM reclama a la Unión Europea y a la Unión Africana políticas multilaterales y de cooperación a largo plazo para abordar los movimientos migratorios en la zona.

Además, mediante la Declaración de Tirana para la Cooperación Multilateral, la AOM ha reforzado su compromiso de colaboración entre sus miembros.

Asimismo, la AOM, la Asociación de Ombudsman Africanos (AOMA), la AOMF y el Consejo Internacional Permanente para la Prevención y la Mediación de Conflictos y Guerras (CIPM) firmaron una declaración conjunta para pedir la liberación de las niñas nigerianas.

La XIX Asamblea General y el Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) tuvo lugar este año en la Ciudad de México del 1 al 3 de octubre.

El acto fue inaugurado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, y reunió a Defensores del Pueblo de Iberoamérica que debatieron sobre asuntos como la trata de personas, la violencia contra las mujeres y los derechos de la niñez y adolescencia, además de evaluar su trabajo en relación con los

sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o los tribunales europeos de Justicia y Derechos Humanos de la UE y del Consejo de Europa, respectivamente.

La Defensora participó en la mesa "Experiencias de las INDH en los sistemas regionales" en la que expuso la experiencia del Defensor del Pueblo de España en el sistema europeo de derechos humanos.

En este Congreso intervino también como ponente la Directora de Gabinete de la Defensora del Pueblo, quien analizó la labor y funciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el papel que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden jugar para mejorar la situación de colapso de este tribunal.

En el marco de las redes temáticas de la FIO, realizadas con el apoyo del proyecto ProFIO-GIZ, el Adjunto Primero, acompañado de la Jefa del Área de Migraciones e Igualdad de Trato, asistió a la Reunión de la Red de Migrantes y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), celebrada en San Juan (Puerto Rico) el 9 y 10 de abril; y la Directora de Gabinete del Defensor del Pueblo, junto con la Jefa del Gabinete de Comunicación, asistió al taller "Práctica periodística y derechos humanos", donde se debatieron propuestas para animar a los medios a que nunca pierdan de vista el enfoque de derechos humanos a la hora de redactar las noticias, celebrado en Quito (Ecuador) del 7 al 9 de mayo.

El Adjunto Primero, acompañado por la Directora de Gabinete del Defensor del Pueblo, asistió a la Asamblea General del Instituto Internacional de Ombudsman (IOI) y a la Conferencia Ombudsman's Role in a Democracy, celebrada en Tallin (Estonia) del 17 al 19 de septiembre.

La Directora de Gabinete del Defensor del Pueblo ha asistido al Seminario de funcionarios de enlace de la Red Europea de Defensores del Pueblo, organizado por el Defensor del Pueblo Europeo y celebrado en Estrasburgo (Francia) del 27 al 29 de abril.

La Red Europea de Defensores del Pueblo agrupa a más de 95 oficinas en 36 países europeos. En la Red participan los defensores del pueblo nacionales y regionales y órganos similares de los Estados miembro de la Unión Europea, de los países candidatos a formar parte de la UE y de algunos otros países europeos, así como el Defensor del Pueblo Europeo y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Los defensores del pueblo nacionales y órganos similares de la Red designan a un agente de enlace como persona de contacto con los demás miembros de la Red.

Del 27 al 30 de noviembre, la Directora de Gabinete del Defensor del Pueblo y la Jefa del Área de Migraciones e Igualdad de Trato representaron a la institución en el

Fórum Mundial de los Derechos Humanos, organizado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Marruecos, en Marrakech.

Por otro lado, varios técnicos de la institución han asistido a lo largo de 2014 a encuentros internacionales especializados:

- Simposio sobre el rol de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en la protección de las vulnerabilidades de los niños y niñas en detención, organizado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), celebrado los días 26-27 de junio en Ginebra.
- Reunión de la Plataforma sobre los derechos de los inmigrantes y solicitantes de asilo, organizada por el Consejo de Europa (CoE), la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (EENRHI) y la Red Europea de Organismos para la Igualdad de Trato (EQUInet), celebrada los días 23-24 de septiembre en Viena (Austria).
- Conferencia 2014 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), dedicada a las migraciones, celebrada los días 10-11 de noviembre en Roma (Italia).

5.12 VISITAS Y ENCUENTROS OFICIALES

Varios representantes diplomáticos acudieron al Defensor para celebrar diversos encuentros en la institución. Es el caso de los embajadores del Reino Unido y de Turquía, el Consejero Cultural de la Embajada de la República Francesa, que vino acompañado del exministro de Justicia y el candidato a Defensor de los Derechos, y el Primer Secretario de la Embajada de Uzbekistán.

La titular de la institución asistió a una recepción en honor de Sus Majestades los Reyes de España, ofrecida por la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, en el Palacio Real de El Pardo, Madrid. Con anterioridad a este evento, la Defensora recibió al presidente de la Cámara de Diputados de Chile en la institución.

5.13 VISITAS A CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL EXTRANJERO

Aprovechando los viajes que las autoridades de la institución realizan al extranjero, se visitan los centros de privación de libertad en los que hay españoles, para conocer de primera mano las condiciones en las que se encuentran. Este año se

ha visitado a los presos españoles internados en los centros penitenciarios de Salé, Rabat (Marruecos), los penales de Cotopaxi y del Inca, Quito (Ecuador) y el reclusorio femenino de Santa Marta Acatitla, México D.F. (México) y la cárcel de Tirana (Albania).

Con el objeto de recabar información para la elaboración de un informe en el que se propondrán mejoras para los centros españoles de internamiento de extranjeros (CIE), se ha visitado el CIE de Mesnil-Amelot, París (Francia), el Brooks Centre de Londres (Reino Unido) y el Detentiecetrum de Rotterdam (Países Bajos).

6 TRANSPARENCIA

6.1 ANTECEDENTES

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entró plenamente en vigor en 2014, es motivo de una consideración especial por parte del Defensor del Pueblo. En primer lugar, porque la supervisión de la actividad de la Administración, que es una parte del mandato que la Constitución le asigna, en su artículo 54, de una forma implícita presupone velar por la transparencia de los poderes públicos. Puede decirse que así se ha aplicado desde que la institución se puso en marcha, al poner especial énfasis en el derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos en las más variadas materias, como la educación, la sanidad, el medio ambiente, la función pública, etc. También la falta de contestación –"en tiempo y forma"– de los escritos e instancias de los ciudadanos es un motivo de constante actuación por parte del Defensor del Pueblo desde su creación, y ello se refleja en todos sus informes anuales.

En esta línea, puede recordarse que en el informe anual correspondiente a 2013 se recogía una **Recomendación** que se había formulado al **Ministerio de Justicia**, que tiene que ver muy directamente con la transparencia. En concreto, trataba sobre el "despilfarro" del dinero público y su tipificación penal. En ella, ampliando planteamientos formulados por la institución en ocasiones anteriores, pedía la adopción de medidas para extender la tipificación relativa a las cuentas públicas

> en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, a otras conductas dolosas relativas a decisiones sobre el gasto público tales como: la iniciación de proyectos sin las sucesivas dotaciones presupuestarias necesarias, así como su correspondiente evaluación de rentabilidad social (**Recomendación** 89/2012, de 23 de agosto).

Como otro ejemplo, cabe señalar que también en el informe correspondiente al año anterior se recogió el estudio elaborado entonces, sobre la *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, en el cual se insistía en la necesidad de establecer mecanismos de transparencia en los organismos estatales de control de las entidades financieras.

6.2 LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El 10 de abril de 2013, la Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[2].

En esa comparecencia, la Defensora explicó la asunción de los principios de transparencia por parte de la propia institución, e indicó la necesidad de que un principio general que debía inspirar el proyecto de ley de transparencia, en relación con los ciudadanos y con lo que estos esperan de él, es el de que la Administración responda.

En segundo lugar, solicitó que en el proyecto de ley se aclarara cómo se iba a establecer la relación entre la Agencia Estatal de Transparencia y la institución del Defensor del Pueblo.

Finalmente, recordó que el Código Penal, desde 1995, tipificaba como delito de desobediencia a la Administración que se negase o dilatase indebidamente el envío de los informes que le solicitara el Defensor del Pueblo, relatando, asimismo, el uso que hasta la fecha se había hecho de ese recurso.

Una vez que se ha producido su plena entrada en vigor, cabe señalar algunos aspectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto, aquellos que afectan al Defensor del Pueblo. El primero de ellos el hecho de que, aun no siendo Administración Pública, la ley extienda a la propia institución los deberes de transparencia (junto a la Casa Real, el Congreso de los Diputados y el Senado, el Tribunal Constitucional, etc.), algo ante lo cual, en la citada comparecencia, la propia Defensora había mostrado su acuerdo (Preámbulo y artículo 2f).

Por otro lado, la ley establece que el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte, y que previamente hayan sido objeto de reclamación (artículo 24.5).

Finalmente, con los artículos 34 y 35 se crea un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que tiene como finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. En la comisión de ese consejo figura un

[2]Sesión publicada en el *Diario de Sesiones del Senado*, X Legislatura, núm. 106, y recogida en Defensor del Pueblo, *Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales*, vol. II, *Debates y comparecencias*, Madrid, 2014, pp. 111-125.

representante del Defensor del Pueblo, cuyas funciones ha pasado a desempeñar su Secretario General (dicha comisión está compuesta, además, por el presidente, un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).

6.3 LA APLICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA POR PARTE DE LA PROPIA INSTITUCIÓN

Como ha quedado dicho, la institución se ha aplicado criterios de transparencia antes de promulgarse la mencionada ley. Así, desde el informe anual correspondiente a 2012, junto a los datos estadísticos relativos a la gestión de expedientes y actuaciones llevadas a cabo por ella, se viene incluyendo un subcapítulo relativo a sus presupuestos, detallando su desglose por capítulos y señalando la evolución interanual, además de indicarse la ejecución llevada a cabo en el año anterior. En el presente informe puede encontrarse dicho apartado en el capítulo 1 de esta misma parte (en concreto, en el epígrafe 1.6).

Por otra parte, desde 2014 el Defensor del Pueblo ha puesto en marcha un nuevo servicio en su página web, con el fin de que los ciudadanos puedan consultar el estado de sus quejas. Una clave personal permite que todo ciudadano que tenga abierta una queja pueda conocer el estado de su tramitación, desde cualquier lugar y en cualquier momento del día, y con la garantía de una máxima confidencialidad. De esta manera, están disponibles en el portal web los pasos y fechas de las actuaciones de la institución, la Administración o el organismo del que se espera respuesta y el sentido de la misma. Solamente están fuera de acceso las comunicaciones entre el Defensor y los organismos públicos, ya que ellas están sometidas al deber de reserva que establece la ley orgánica que regula su funcionamiento.

A través de ese mecanismo se requiere un mayor esfuerzo a todas las administraciones y organismos, lo mismo que al Defensor del Pueblo, para informar de una forma clara y en tiempo razonable de aquello por lo que un ciudadano se haya interesado.

En el portal web institucional, en aplicación de la mencionada ley, se concreta la transparencia del Defensor del Pueblo en distintos aspectos. Uno de ellos es la exigencia de publicidad activa en materia institucional, organizativa, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística, y otro aspecto lo constituye el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la creación de un

procedimiento para el ejercicio del mismo. En el primer caso se incluyen las siguientes entradas:

- **"Quiénes somos"**: detallada descripción del origen, normativa y contenidos de la institución.
- **"Presupuesto"**: las cifras y una explicación de su evolución desde 2009.
- **"Estructura"**: altos cargos y organigrama completo.
- **"Infraestructuras técnicas"**
- **"Gastos de representación, vehículos y viajes oficiales":** gastos de representación, dietas y otras indemnizaciones por razón del servicio; vehículos oficiales al servicio del Defensor; viajes oficiales.
- **"Contratos en vigor"**: procedimientos de contratación en curso; contratos.
- **"Convenios"**: convenios de colaboración con otros organismos e instituciones.

Se incluye también en la web un formulario para que se pueda ejercitar el derecho a la información pública, y en ese mismo sentido, a finales de 2014 se aprobó la creación de una Unidad de Información en Secretaría General para dar respuesta a las peticiones de información que se vayan produciendo.

II

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El **Tribunal Constitucional**, a partir de la Sentencia 56/1990, estableció el concepto de «administración de la Administración de Justicia» para referirse, de manera expresiva, a la vertiente de la justicia como servicio público, que reclama medios personales y materiales adecuados. La dotación de medios está encomendada a diversas administraciones públicas, fundamentalmente al Ministerio de Justicia, al Consejo General del Poder Judicial y a las comunidades autónomas, y está al servicio del ejercicio de la potestad jurisdiccional y de la actuación procesal del Ministerio fiscal.

El concepto «administración de la Administración de Justicia» delimita adecuadamente las competencias del Defensor del Pueblo en materia de justicia. En efecto, la institución ha de respetar la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado atribuida en exclusiva a los jueces y tribunales y la independencia judicial, pero, al propio tiempo, puede conocer de cuanto pueda contribuir al mejor funcionamiento del sistema, entendido como un conjunto de medios personales y materiales, así como, si se estimase conveniente, del perfeccionamiento de la legislación en esta materia.

Estas consideraciones no impiden a los ciudadanos expresar al Defensor del Pueblo su insatisfacción ante decisiones judiciales concretas. En 2014, 722 ciudadanos han presentado quejas por discrepar bien de una resolución judicial (450), bien un procedimiento judicial en trámite (272). En el año anterior, la cifra total fue de 857 ciudadanos. Por tanto, el descenso ha sido de un 15,76 por ciento.

Si bien estas quejas no pueden ser tramitadas, revisten interés, pues permiten conocer las preocupaciones de los ciudadanos. La alta conflictividad constatada a través de las quejas sobre **procesos de familia en los que hay menores afectados** influyó en la decisión del Defensor del Pueblo de elaborar un estudio denominado *La escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, presentado en mayo de 2014, elaborado previa celebración de cuatro jornadas de reflexión con la sociedad civil, abogados, funcionarios, jueces y fiscales, y cuyo resultado es un conjunto de recomendaciones cuyo propósito fundamental es mejorar la garantía del derecho de los menores a ser escuchados en

los procesos civiles estudiados, de conformidad con las orientaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Dos años después de la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas **tasas en el ámbito de la Administración de Justicia** y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, se apunta la posibilidad de que en 2015 se revise el sistema de tasas, previa evaluación de las disfunciones que pudieran haberse producido. Es de esperar que sea posible adoptar una decisión, una vez conocido el impacto sobre el número de asuntos sometidos a los tribunales en los dos primeros años de vigencia de las nuevas tasas.

Las quejas recibidas relativas al derecho fundamental a un proceso «sin **dilaciones indebidas**» (artículo 24.2 de la Constitución) permiten constatar que el problema de los retrasos está lejos de resolverse. Se han recibido escritos de ciudadanos que informan de señalamientos de vistas para los años 2016 o 2017. La coordinación del Defensor del Pueblo con el **ministerio fiscal** y el **Consejo General del Poder Judicial** permite obtener detallada información sobre el estado de cada proceso objeto de queja. Pero el diagnóstico de lo sucedido no conlleva generalmente el remedio, pues casi siempre los problemas son estructurales. Se constata, con pocas excepciones, que el trabajo desempeñado por jueces y funcionarios ha sido correcto, pero la excesiva carga de asuntos para la capacidad resolutoria del órgano impide mayor celeridad.

En 2014 se han recibido 80 quejas sobre demoras judiciales en la Jurisdicción Civil (nueve más que el año anterior), 53 en la Penal (seis más que el año anterior), 8 en la Contencioso-administrativa (diez menos que el año anterior), 20 en la Social (tres menos que el año anterior) y 11 en la Mercantil (cuatro más que el año anterior). Ello alcanza un total de 172 quejas, una cifra muy similar a la del año anterior, en que fue de 166.

El Defensor del Pueblo, firmemente comprometido en **la lucha contra la violencia de género**, y preocupado por la seguridad de los menores afectados por situaciones familiares en las que exista imputación al padre de esta forma de violencia, ha recomendado al **Ministerio de Justicia** que garantice, en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (artículo 66 y concordantes), o en otra sede normativa que se considere más adecuada, el examen individualizado del régimen de visitas de cada menor afectado por una situación familiar en la que exista imputación de violencia de género, atendiendo a su superior interés y con pleno respeto al principio de contradicción y al derecho del menor a ser escuchado, y con el fin de prevenir posibles riesgos se favorezca la supresión de las visitas y comunicaciones con el imputado, sin perjuicio

de que el juzgador pueda adoptar motivadamente otra decisión. Esta **Recomendación** parte de la idea de que en los casos de violencia de género concurre un riesgo para los menores involucrados que pueden también ser víctimas, y de la constatación de que si bien es posible de *lege data* la supresión judicial del régimen de visitas del padre imputado, esto solo sucede de hecho el tres por ciento de las veces. Es necesario un examen razonado en cada caso, de modo que se favorezca la supresión de las visitas una vez ponderado el riesgo, y con pleno respeto a la libertad de decisión del juez al servicio del superior interés del menor.

Asimismo, y debido a la preocupación del Defensor del Pueblo por garantizar el derecho del menor a ser escuchado, así como a la conveniencia de que se adapte la legislación española a las posiciones de Naciones Unidas sobre esta materia, e igualmente para garantizar la seguridad de los niños en situaciones de violencia de género, se consideró conveniente recomendar al **Ministerio de Justicia** que se remita cuanto antes al Congreso de los Diputados el proyecto de Ley de corresponsabilidad parental, de modo que pueda debatirse y se decidan las importantes cuestiones en él abordadas teniendo en cuenta las orientaciones y **Recomendaciones** del Defensor del Pueblo en el estudio denominado *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, presentado en mayo de 2014 en el Congreso de los Diputados, y el Dictamen emitido el 16 de julio de 2014 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de Naciones Unidas (CEDAW).

Dicho dictamen recomienda a España, en el mismo sentido de cuanto ha defendido el Defensor del Pueblo, «tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos los hijos. El interés superior del niño y el derecho del niño a ser escuchado deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia» (F14022289)[3].

Debe reiterarse, tal y como se puso de manifiesto en los informes 2012 y 2013 del Defensor del Pueblo, que el reto es perfeccionar los instrumentos de detección del riesgo de la mujer, de modo que se reduzcan las posibilidades de agresión. En efecto, el número de asesinatos es inaceptable: más de 60 mujeres de media han sido asesinadas cada año por sus parejas o exparejas desde 2004, siendo el año con mayor número de asesinatos 2008 (76) y el menor 2012 (52) (fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).

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

Finalmente, también suscita quejas de los ciudadanos la actuación de la abogacía en su dimensión de servicio público, es decir, la actividad de los **Colegios de Abogados**, que son corporaciones de derecho público, y el sistema de justicia gratuita a que se refiere el artículo 119 de la Constitución como prestación pública, para la que se presupuestaron 249,9 millones de euros en 2013). Sobre el funcionamiento del turno de oficio en casos concretos se han recibido 63 quejas, dos menos que el año anterior, por lo que puede considerarse estable el número de incidencias que los ciudadanos hacen llegar al Defensor del Pueblo.

1.2 DILACIONES INDEBIDAS

La tardanza en la tramitación de los procesos judiciales repercute de forma negativa en la imagen del sistema judicial y, por ende, socava uno de los pilares del Estado de Derecho. Una justicia tardía supone, en la práctica, una mala justicia.

Las medidas que hasta el momento se han articulado para paliar la situación no han sido suficientes. Al propio tiempo, la desincentivación en el acceso a la jurisdicción en algunos órdenes que supusieron las nuevas tasas judiciales ha tenido una repercusión moderada en el descenso de la litigiosidad, sin perjuicio de provocar un claro malestar en los ciudadanos y en los operadores jurídicos que intervienen en los procesos.

Orden civil

En la Jurisdicción Civil cabe destacar, un año más, el alto índice de litigiosidad en materia de familia. El Defensor del Pueblo ha recibido en 2014 un importante número de quejas referidas a dilaciones indebidas en procedimientos de familia (14010563, 14017223, 14022603, entre otras muchas). El tratamiento procedimental dispensado a estas quejas es su admisión a trámite ante la Fiscalía General del Estado, con el objeto de conocer las causas del retraso.

En una de las quejas recibidas, un ciudadano comunicaba que, en fecha 28 de abril de 2014, había presentado una solicitud de medidas provisionales previas urgentes ante el **Juzgado de Primera Instancia número 22 de Madrid** y se le había citado para una vista el día 20 de enero de 2015. El compareciente consideraba que el retraso indicado le ocasionaba un perjuicio irreparable en su derecho de relacionarse con su hijo de 19 meses. La respuesta recibida del Consejo General del Poder Judicial puso de manifiesto que el órgano judicial presentaba una carga de trabajo que superaba, con creces, el indicador fijado por dicho consejo, y comunicó al juzgado la conveniencia de que se diera preferencia a los señalamientos de medidas cautelares,

provisionales previas y provisionales coetáneas, especialmente cuando afectaran a hijos menores de edad (14016240).

En otra de las quejas recibidas, la interesada indicaba que había presentado, con fecha 30 de noviembre de 2011, una solicitud de adopción de medidas paternofiliales de guarda, custodia y alimentos para su hijo menor ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Benidorm. En el año 2014, todavía no se había acordado la fecha para la vista del juicio (14022541).

Los distintos modelos actuales de organización familiar demandan de los poderes públicos respuestas ágiles y eficaces para las crisis de los núcleos familiares. 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. El estatus de persona protegida que ostentaba el menor se ha transformado en un estatus de auténtico sujeto de derechos.

Una prospección en la jurisprudencia reciente del **Tribunal Supremo**[4] revela el notable esfuerzo de los órganos judiciales para determinar, en cada caso concreto, el interés del niño y justificar las medidas adoptadas de acuerdo con ese principio, atendiendo a las singularidades de cada caso concreto. Las resoluciones judiciales dictadas en materia de familia tienen, además de efectos jurídicos, un importante impacto emocional en la vida de las personas, y más aún si se trata de menores.

La complejidad y peculiaridades del derecho de familia requieren la imprescindible y continua formación especializada de jueces y fiscales, así como la dotación de equipos técnicos judiciales pluridisciplinares y con alto nivel de capacitación. No se debe olvidar que la confianza de la ciudadanía en las instancias judiciales depende, en gran medida, de la calidad de la justicia impartida.

Asimismo, hay que tener en cuenta una de las singularidades que presenta el derecho de familia: el elevado nivel de conflictividad de algunos núcleos familiares no siempre disminuye una vez dictada la resolución judicial que pone fin al procedimiento, lo que ha llevado a los distintos operadores jurídicos a demandar una regulación específica para las ejecuciones de las resoluciones en materia de familia.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la respuesta judicial a los procesos de familia debe ser ágil y eficaz. Para ello, es imprescindible la celeridad y diligencia en el señalamiento de las vistas de los procesos de familia, con especial atención a las solicitudes de medidas cautelares. El retraso injustificado en la tramitación de un

[4] Sentencia 823/2012, de 31 de enero; Sentencia 397/2011, de 13 de junio; Sentencia 663/2013, de 4 de noviembre; Sentencia 320/2011, de 12 de mayo; Sentencia 565/2009, de 31 de julio; Sentencia 26/2013, de 5 de febrero, entre otras muchas.

procedimiento de familia puede derivar en una espiral *in crescendo* de violencia en el núcleo familiar, a veces con consecuencias especialmente dramáticas.

Orden social

En los últimos años se han incrementado significativamente las quejas referidas a dilaciones judiciales en los juzgados de lo social. Un ciudadano de Sevilla comunicó que había presentado una demanda ante el **Juzgado de lo Social número 9 de Sevilla** y se le había señalado la vista para el día 1 de junio de 2017 (14013210). En otro caso, el Juzgado de lo Social número 7 de Sevilla había señalado la vista de las actuaciones para el día 23 de noviembre de 2017 (14021924).

En su respuesta, el **Consejo General del Poder Judicial** puso de manifiesto que los juzgados de lo social de Sevilla presentan desde hace años un notable incremento de entrada de asuntos, que en el año 2013 había ascendido, de promedio, al 226% del indicador de entrada fijado por dicho consejo para órganos de esa jurisdicción. La media de la pendencia del Estado en el año 2013 había sido de 960 asuntos, y la de Andalucía, de 1.152 asuntos. A juicio del Consejo General del Poder Judicial, a la vista de dichos datos, resultaba evidente que una entrada de asuntos que duplicaba el indicador justificaba una notable ampliación de la planta judicial, que había sido solicitada por ese consejo y cuya competencia era del Gobierno.

La última ampliación de planta en Sevilla tuvo lugar en el año 2000. Asimismo, se informó de que hasta que dicho incremento de juzgados se produjera, se habían solicitado diversas medidas de refuerzo, habiéndose aprobado por parte del Ministerio de Justicia la adscripción actual de dos magistrados de refuerzo, que despachaban asuntos urgentes y preferentes de todos los juzgados de Sevilla, refuerzo que resultó insuficiente a efectos de reducir la pendencia en forma apreciable.

Las dilaciones en la tramitación de procesos de la Jurisdicción Social no solo afectan a Sevilla sino que se extienden a todo el territorio nacional. Un ciudadano exponía que el **Juzgado de lo Social número 7 de Murcia** había señalado la vista del juicio para el día 4 de abril de 2016 (14019746), y otro compareciente comunicaba que el **Juzgado de lo Social número 13 de Madrid** había fijado la vista de su juicio en fecha 21 de enero de 2016 (14021334). En otra actuación del Defensor del Pueblo, se tuvo conocimiento de que los juzgados de lo social con sede en Alicante/Alacant soportaban una entrada de asuntos que superaban ampliamente el indicador fijado por el Consejo General del Poder Judicial relativo a la carga de trabajo, y que dicha carga se había incrementado en los dos últimos años. En la actualidad, la única medida de refuerzo consistía en el nombramiento de una magistrada en comisión de servicios, siendo necesaria la creación de, al menos, tres juzgados de lo social más para situar

la entrada de asuntos en el indicador fijado por el Consejo General del Poder Judicial (13016617).

A la vista de las numerosas quejas recibidas, en 2014 se inició una actuación de oficio con la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia** y con el **Consejo General del Poder Judicial** con el objeto de trasladar la preocupación de esta institución por la situación descrita y conocer las soluciones previstas por dichos organismos para paliar la actual situación (F14023328).

Orden contencioso-administrativo

En la Jurisdicción Contencioso-administrativa es donde tradicionalmente se han producido las dilaciones más llamativas. Sin embargo, en los últimos tiempos se observa un cambio de tendencia. Además, la mayoría de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo, referidas a esa jurisdicción, se centran en retrasos en la fase de ejecución de las resoluciones (14010837, 14017513, 14002445, 14017953).

Por otro lado, la crisis económica que ha afectado al país ha tenido como consecuencia directa, entre otras, un incremento considerable de la carga de trabajo de los juzgados de lo mercantil, problema en el que ya se ha hecho especial hincapié en los años anteriores pero que todavía ha persistido durante todo el año 2014.

Especialmente dramática es la situación en la que se encuentran los **juzgados de lo mercantil de Sevilla**. Según se tuvo conocimiento, los expedientes judiciales se encontraban amontonados en el suelo, mesas y sillas porque no se disponía de armarios vacíos para poder guardar la documentación. La carga de trabajo que pesaba sobre dichos juzgados cuadruplicaba la carga recomendada por el Consejo General del Poder Judicial para juzgados de esta jurisdicción, lo que provocaba que para la celebración de los juicios se estuvieran señalando fechas del año 2017 y, en el caso de no encontrarse una solución en breve plazo, los señalamientos se demorarían hasta el año 2020.

A todo ello, habría que añadir que solo hay una sala disponible para celebrar juicios, por lo que los cuatro magistrados que allí trabajan (dos titulares y dos de refuerzo) solo disponen de cinco días al mes cada uno de ellos para celebrar las vistas de los juicios.

Con el objeto de conocer las medidas que se prevé adoptar para solucionar la situación descrita, se inició una actuación de oficio con la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, el Consejo General del Poder Judicial y la Secretaría de Estado de Justicia (F14019637).

Orden penal

La Jurisdicción Penal tampoco es ajena al problema de las dilaciones judiciales. Y es en este orden jurisdiccional donde se hacen todavía más dramáticas las consecuencias de una justicia tardía.

Cabe destacar el caso de un ciudadano que había sufrido un accidente laboral en el año 2006, habiéndose incoado el procedimiento en mayo de 2007, ante el **Juzgado de Instrucción número 1 de Novelda** y, en junio de 2013, se habían trasladado las actuaciones al Juzgado de lo Penal número 3 de Alicante, que todavía no había señalado fecha para la celebración del juicio. A finales de 2014, se recibió un informe del Consejo General del Poder Judicial en el que se comunicó que en el primer trimestre del año se había realizado una visita de inspección a todos los juzgados de lo penal de Alicante y, a la vista de la situación, se habían realizado diversas propuestas al Ministerio de Justicia (solicitando que se valorara la conveniencia de ampliar la planta judicial de dichos juzgados, en cuatro nuevos juzgados), al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (con el objeto de que, mientras no se crearan dichos juzgados, se procurara la constitución de un juzgado bis con dos jueces de adscripción territorial por una parte, y de un refuerzo de ejecución por otra). Al cierre del presente informe anual, la Conselleria de Justicia no había dotado de funcionarios ni al juzgado bis ni al de refuerzo de ejecución, y el Ministerio de Justicia tampoco había designado a ningún secretario judicial sustituto (14003589).

Los **juzgados de lo penal de Alicante** superan ampliamente el criterio técnico fijado por el Consejo General del Poder Judicial como indicador de la carga de trabajo. El tiempo de respuesta es muy alto (21,3 meses) y excede el doble del tiempo de respuesta nacional (10,2 meses), tal y como ha reflejado el seguimiento de una actuación de oficio realizada por esta institución (13016617).

1.3 MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Al igual que en años anteriores, es necesario dejar constancia de la insuficiencia de medios con los que cuentan algunos juzgados para ofrecer el mejor servicio posible a los ciudadanos, consecuencia directa, en la mayoría de los casos, de la austeridad económica que continúa afectando a todos los sectores del país.

Situación material de los juzgados

Se inició una actuación de oficio al tener conocimiento de la falta de espacio en los **juzgados de Vilagarcía de Arousa** (Pontevedra). Al parecer, era necesario crear un grupo de trabajo en cada uno de los juzgados, para poder llevar a cabo el plan de expurgo aprobado hacía cinco años, pero aplicado solo como experiencia piloto a la Audiencia Provincial de Pontevedra y Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Según el informe al que se tuvo acceso, la situación de los juzgados era la siguiente:

- Juzgado número 1. Su archivo contiene expedientes desde 1988 hasta 2011, y no caben más. Los de 2012 y 2013 están en la oficina. Las piezas de convicción ocupan parte de los pasillos del archivo, «donde hay montones de cajas llenas de objetos como navajas y cuchillos».
- Juzgado número 2. Hay asuntos penales y civiles en el archivo que datan de los años 40 y 50. Realiza funciones de Registro Civil y acumulan partidas de nacimientos y defunciones también desde 1940. No hay más espacio para expedientes ni para material decomisado.
- Juzgado número 3. En este, el archivo alberga expedientes de entre 2000 y 2003. La oficina judicial y estantes en los pasillos acogen los del año 2004. Las baldas «se colocaron en cualquier esquina, estorbando y entorpeciendo en muchos casos la circulación del edificio, y suponiendo un peligro en caso de evacuación. El archivo de las piezas intervenidas es un completo caos, amontonadas en cajas con toda clase de objetos, formando montañas de basura».

Los antiguos calabozos y su entrada se «encuentran repletos de piezas de convicción, muchas de expedientes ya archivados». En la entrada lateral de vehículos, y dado que no había otro sitio, se colocaron los expedientes en el suelo. La vieja sala de calderas se había habilitado como archivo, pero existen problemas de filtraciones de agua «siendo necesaria una actuación rápida y contundente».

Por último, se hacía alusión a los **Juzgados de Cambados** (Pontevedra), respecto de los cuales se decía que el número 1 guardaba material decomisado de expedientes prescritos. El archivo contiene documentos de 1980 a 2008, y cuando se bajen los de 2009 a 2011 estará lleno. El informe decía que hay humedad y ratas, y que, como consecuencia de un mal anclaje, se cayeron unas estanterías.

El archivo del Juzgado número 2 de Cambados guarda expedientes hasta 2010. Los de 2011 a 2013 están en la oficina. Por falta de espacio, esta sala ocupa parte del archivo del número 4 que, según el informe, también sufre la falta de espacio.

A la vista de todo lo anterior, la institución solicitó conocer qué medidas iban a adoptarse para solucionar la situación descrita mediante petición de información a la Dirección General de Justicia de la Xunta de Galicia. Sin entrar en detalles concretos, lo fundamental en este tipo de expedientes es constatar las dificultades existentes para solucionar problemas como los indicados, puramente materiales. Así, pudo conocerse que el 4 de septiembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de Galicia* la orden por la que se aprobaban las normas y los modelos de transferencia de la documentación judicial y se determinó el inicio de la actividad de los archivos judiciales territoriales y de la Junta de Expurgo de la Documentación Judicial de Galicia, que se constituyó en febrero de 2013. Se habían iniciado los trabajos como experiencia piloto en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia y en la Audiencia Provincial de Pontevedra, teniendo el propósito de extenderse progresivamente por toda la comunidad autónoma, con el fin de descongestionar los espacios dedicados al archivo, así como garantizar la seguridad y conservación de los asuntos archivados. En definitiva, si bien se resolvieron algunos problemas, otros estaban subordinados a planes cuya eficacia no es inmediata sino progresiva (F14007985).

Prevención de riesgos laborales

Los trabajadores de unos **juzgados en Guadalajara**, pidieron ante el Ministerio de Justicia el cumplimiento de la ley de prevención de riesgos laborales.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al parecer, acudió en varias ocasiones y levantó acta, requiriendo mejoras a la Administración, que no efectuaron o resultaron insuficientes.

Manifestaban que en los últimos catorce años convivían con problemas de climatización, ventilación con altos niveles de concentración de CO_2, inexistencia de un plan de protección y evacuación en caso de incendio, o alta inflamabilidad de algunos materiales, como el suelo de todo el edificio. Además, reclamaban que se realizasen las oportunas mediciones para comprobar que no entrañaba riesgo para la salud la presencia de dos antiguos transformadores eléctricos ubicados dentro del edificio.

Por todo ello, se solicitó información sobre la realidad de los hechos expuestos, y, en su caso, sobre las medidas que pensaban adoptarse para dotar al edificio de los parámetros de seguridad y salubridad exigidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Solicitado a la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia**, se recibió de la **Subdirección General de Obras y Patrimonio** un escrito detallando las obras efectuadas desde el año 2000, en que fue ocupado por ese ministerio, y los gastos correspondientes, a lo que habría que añadir las intervenciones ejecutadas desde la Gerencia Territorial de Justicia en Castilla-La Mancha.

Reconocían que el edificio había incrementado su grado de ocupación hasta que había devenido insuficiente para toda la planta judicial, lo que, unido a la dispersión de sedes, llevó a la decisión de reubicar todos los órganos judiciales unipersonales en un nuevo edificio, con reserva suficiente para crecimientos futuros. Se obtuvo para ello un solar, cedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, habiéndose programado ya la correspondiente inversión y estando prevista la ejecución de las obras durante el periodo 2016-2019.

Como consecuencia de lo anterior, no estaba prevista la rehabilitación integral del edificio de los juzgados, sin perjuicio de las acometidas necesarias para mantener el inmueble en condiciones de habitabilidad. Estaba prevista la colocación de un nuevo pavimento que se va efectuando por zonas, la retirada de la manta aislante de fibra de vidrio y celulosa sobre los falsos techos, y la mejora de la regulación de la climatización en zonas donde todavía no se había mejorado. Por todo ello, se cerró del expediente iniciado de oficio (F14011310).

Indemnizaciones a los jueces por razón de servicio

Se recibió queja de una magistrado juez de adscripción territorial, que trasladaba su disconformidad con el hecho de que no se le satisficieran las indemnizaciones que le correspondían en razón del servicio, conforme legalmente viene regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial para los jueces de adscripción temporal, cuerpo del que forma parte. Tanto el Ministerio de Justicia como la Consellería de Gobernación y Justicia de la Generalitat Valenciana se declararon incompetentes para abonar dicha cantidad, por lo que se iniciaron actuaciones con ambas administraciones.

A la vista de lo información recibida, y teniendo en cuenta el Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunitat Valenciana en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamientos de la Administración de Justicia, se realizó una sugerencia a la Generalitat para que procediese a examinar y resolver la solicitud de la interesada, teniendo en consideración las competencias que corresponden a esa comunidad autónoma, y que abarcan todas las indemnizaciones por razón del servicio originadas como consecuencia de los servicios prestados dentro de su territorio.

La **Sugerencia** no fue aceptada por la **Conselleria de Gobernación y Justicia**, que entiende que los magistrados y jueces no se encuentran entre el personal transferido a la Generalitat Valenciana, y que la Generalitat no participa en la decisión para la adscripción de los mismos a los diferentes órganos judiciales, por lo que no le corresponde el pago de los gastos de desplazamiento (13013457).

1.4 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

Asistencia jurídica gratuita

Se recibió una queja que señalaba que en la página web oficial de la Comunidad de Madrid, Madrid.org, se informa de los requisitos para solicitar asistencia jurídica gratuita. En cuanto a los requisitos personales, se determina que pueden solicitar la asistencia jurídica gratuita los ciudadanos españoles y los extranjeros residentes en España, los nacionales de estados miembros de la Unión Europea, las asociaciones de utilidad pública y las fundaciones.

Seguidamente, en el impreso para formular la solicitud que aparece junto con esa información, en los datos del declarante, se hace constar tan solo la documentación que hace referencia a las personas españolas o extranjeras, pero, en el caso de estas últimas, permitiendo solo reseñar NIE, DNI o CIF, con lo que se excluye a las personas extranjeras que no dispongan del NIE.

Por ello, de acuerdo con la legislación vigente, se recomendó a esa consejería que se adoptaran las medidas necesarias para que, de forma clara y precisa, en la información que facilita respecto a la justicia gratuita, se especifique que también tienen derecho a la misma los extranjeros que se encuentren en situación irregular en España, modificándose el formulario de solicitud para que se incluya ese colectivo.

En respuesta a la **Recomendación**, desde la consejería se destacaba que el formulario de solicitud es un modelo aprobado por el Consejo de Gobierno, que regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En dicho modelo, en efecto, existe una casilla en la que se reclama el NIE, DNI o CIF, si bien se trata de un mero formalismo, del que en ningún caso puede desprenderse la exclusión de los extranjeros que residen de forma irregular en el territorio madrileño, sirviendo como prueba el número de solicitudes tramitadas para este colectivo.

Añadía la consejería que en la información que ofrece el Portal de Justicia, se disponen los requisitos que hay que cumplir para tramitar la solicitud, estableciendo que la pueden solicitar los extranjeros en situación irregular que se hallen en España, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. Así, se especifica que en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, tienen derecho a asistencia letrada y de intérprete, así como en los procesos contencioso-administrativos, en los términos previstos en la ley (14004302).

Puntos de encuentro familiar

En los dos últimos años, la Comunidad de Madrid ha disminuido drásticamente el número de Puntos de Encuentro Familiares, donde se garantizaba el régimen de visitas entre los menores y el progenitor no custodio, u otros familiares en situaciones conflictivas.

Para unificar y economizar los recursos existentes, se cerraron los puntos de encuentro de la región, manteniendo únicamente dos centros a los que se incorporaron nuevos servicios de Atención y Encuentro Familiares.

La clausura de estos centros, ha provocado que muchas familias vean interrumpido o retrasado el cumplimiento del régimen de visitas que judicialmente había sido derivado a este recurso. En este sentido, se recibió la queja de una madre que, habiendo transcurrido casi un año desde que el juzgado de primera instancia dictara el auto regulador del régimen de visitas, no había podido ver a su hijo por falta de plazas.

Iniciadas actuaciones con la **Consejería de Asuntos Sociales**, que actualmente coordina dichos centros, se confirmó la situación objeto de la queja, comunicando la próxima apertura de un tercer centro en la Comunidad de Madrid, que sería el más próximo al domicilio del menor, y al que se derivarían las visitas tan pronto como fuera posible.

Dados los evidentes perjuicios que se estaban produciendo en la relación entre la madre y el menor, y el interés superior de este a mantener el contacto con su progenitora, se formuló una sugerencia, con el fin de que se iniciara el régimen de visitas fijado a la mayor brevedad posible.

Se aceptó la **Sugerencia** y se optó por derivar al menor a uno de los dos centros ya existentes, que si bien no coincidía con el domicilio del hijo, era próximo al de la madre (13032887).

Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos

En 2013 el Defensor del Pueblo empezó a recibir quejas en relación con el funcionamiento de la **Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos** (AMTA). El fondo de las quejas planteadas era coincidente y se refería a la falta de rendición de cuentas al juzgado de la gestión patrimonial de sus tutelados por parte de la agencia. Según se ha podido constatar, la agencia presentaba en la mayoría de los casos la Cuenta General Justificada de la administración de los tutelados en el momento de su fallecimiento, incumpliendo la obligación del Código Civil que establece el carácter anual de la rendición.

Con esa práctica, se estaba poniendo en peligro el derecho de los tutelados o sus herederos a una gestión transparente, al no poder impugnar alguna concreta actuación de compraventa o contratación, puesto que no se daba cuenta de ellas.

El Defensor del Pueblo dirigió un **Recordatorio de deberes legales** a la AMTA en el sentido de que se adoptasen las medidas precisas para dar efectivo cumplimiento al artículo 269.4 del Código Civil, que obliga a los tutores designados judicialmente a presentar rendición de cuentas con carácter anual sobre la administración del patrimonio del tutelado, recordatorio que se hacía extensivo a todas las tutelas aceptadas por ese organismo, y no solo al concreto expediente que dio lugar al inicio de las actuaciones.

La agencia aceptó en lo sustancial el recordatorio de deberes legales, alegando la imposibilidad material para su efectivo cumplimiento. Según explicaba en la respuesta, entre las obligaciones de la agencia figura, en efecto, la de hacer inventarios de bienes de los tutelados, así como la obligación de rendir cuentas anuales y una vez finalizada la tutela. Pero estas obligaciones eran consideradas secundarias, según la agencia, a la principal, que es la atención día a día de más de 2.700 personas incapacitadas, de las que tiene asumida la protección personal y patrimonial. En este sentido, se presta una asistencia integral a cada tutelado, tratando de cubrir todas sus necesidades dándole asistencia social, institucional, económica y jurídica.

Finalizaba el escrito de respuesta explicando que el volumen de trabajo, y las incidencias en la obtención de la averiguación patrimonial, así como de las credenciales bancarias para los tutelados, en ocasiones provocaba que fuera muy difícil cumplir con los plazos previstos en la ley, si bien manifestaban su más sincera voluntad de cumplir con sus obligaciones.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Asuntos Sociales** para que se reforzaran los medios personales y materiales de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, con el fin de que se pueda cumplir mejor la totalidad de las obligaciones asignadas como tutor.

En respuesta a la **Recomendación**, se comunicó que se habían adoptado para su cumplimiento una serie de medidas tales como:

- El aumento de los contratos de servicio tanto en el área jurídica como social y económica.
- La creación de un Departamento de Inmuebles, encargado del control y la gestión de los inmuebles titularidad de los tutelados.
- La creación de un Departamento de Tesorería para tramitar y gestionar las herencias de las que los tutelados son herederos.

- La elaboración de procedimientos internos de trabajo que permitan una mayor conexión y coordinación entre las áreas jurídica, económica y social que permita una gestión integral de la tutela.
- La tramitación de un contrato público denominado Servicio de Coordinación y Ejecución del Proyecto de la Gestión Social y Patrimonial de las Personas Tuteladas con el objetivo de elaborar un esquema de procesos, establecimiento de métodos que aseguran la eficiencia y optimización de recursos y el desarrollo de herramientas informáticas adecuadas, así como la labor de mantenimiento de las mismas.

Visto el grado de aceptación de la **Recomendación**, y las medidas que han empezado a adoptarse para intentar cumplir en tiempo y en forma las obligaciones impuestas por la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la agencia, se finalizaron las actuaciones (13005205).

1.5 ESTUDIO SOBRE LA ESCUCHA DEL MENOR EN DETERMINADOS PROCESOS CIVILES

Como se ha indicado en la introducción, se ha elaborado en este ejercicio el estudio *La escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, centrado en examinar desde la óptica de la Convención sobre los Derechos del Niño, los derechos de este a expresar su opinión y a que sea tenida debidamente en cuenta en los asuntos que le afectan, así como las garantías que deben observarse para que el interés superior del niño sea una consideración primordial.

Las **Recomendaciones** formuladas como consecuencia del estudio, relacionadas con las competencias del Ministerio de Justicia, se formularon a la **Secretaría de Estado de Justicia**, para que sean incorporadas a la legislación civil, procesal y de protección de menores en próximas reformas. Fueron las siguientes:

- Configurar la escucha del menor como un derecho de este, no sujeto a criterios de necesidad u oportunidad; ello supone oír al niño y tomar en consideración lo que dice.
- Eliminar los criterios de edad respecto al derecho del niño a ser escuchado, sustituyéndolos por la presunción de la capacidad del menor para formarse un juicio propio.
- Establecer que la apreciación de falta de madurez a estos efectos debe venir sustentada por un informe técnico del equipo psicosocial adscrito al juzgado,

que deberá tener presente el enfoque al respecto de la Convención y el Comité de Derechos del Niño.

- Introducir el beneficio de justicia gratuita a favor de los menores que, con independencia de sus progenitores o tutores, deseen hacer valer sus opiniones en procesos en que se ventilen cuestiones que les afecten.
- En línea con lo establecido en el artículo 5 del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de Derechos de los Niños, reconocer al menor nuevos derechos de participación en los procesos que versen sobre asuntos que les afecten y, en particular, la posibilidad de ejercitar de manera total o parcial los derechos de las partes. Asimismo, modificar la regulación del defensor judicial, para facilitar el acceso y representación del menor en el proceso.
- Introducir para los procesos de familia la previsión de nombramiento de un defensor judicial cuando el fiscal y el menor discrepen sobre lo que conviene a su superior interés.
- Incorporar los principios que han de regir los actos de audiencia del menor; en particular, sobre la confidencialidad del acto, la forma de realizarlo, el entorno en que ha de desarrollarse, la relevancia que cabe otorgar a la opinión del menor o la capacidad del niño para abordar las cuestiones que considere pertinentes.
- Establecer un deber de motivación reforzado de las decisiones judiciales, particularmente cuando el juez se aparte de la opinión manifestada por el menor o cuando no haya procedido a su escucha.
- Contemplar la comunicación al niño de la decisión judicial adoptada en aquello que le afecte. Asimismo, otorgarle vías específicas de recurso, aun cuando no hubiera sido parte del proceso de instancia.
- Promover la generalización de juzgados de primera instancia como juzgados de familia especializados. Asimismo, en cooperación con las comunidades autónomas que tengan transferidas las competencias sobre medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, promover la adaptación de espacios a las especiales necesidades de los niños y la adscripción de equipos psicosociales propios a estos juzgados especializados.
- Reforzar las dotaciones del ministerio fiscal, con el objeto de que pueda incrementar el número de fiscales especializados en el ámbito civil de menores.
- Examinar el modelo de procedimiento de oposición a las medidas administrativas de protección, con el objeto de reducir sensiblemente los tiempos de tramitación y, en caso de que ello no se considere posible sin

merma de los derechos de las partes, variar dicho modelo hacia un sistema de examen y ratificación judicial obligatoria de las decisiones administrativas.

Este estudio fue registrado en el Congreso de los Diputados en mayo de 2014 y debatido el 17 de junio siguiente (F14009078).

1.6 VIOLENCIA DE GÉNERO

En el mes de julio de 2014, el CEDAW[5] emitió un dictamen sobre el caso presentado por una ciudadana española, cuyo dramático desenlace puso de manifiesto la necesidad de priorizar el interés superior del menor sobre el derecho del padre al mantenimiento del régimen de visitas, máxime existiendo una situación de violencia de género.

En la introducción a este apartado del informe ya se hizo alusión a las **Recomendaciones** del Defensor del Pueblo, sobre el régimen de visitas de los padres imputados por violencia de género y sobre la consideración de los criterios sostenidos por el CEDAW (F14022289).

La institución se dirigió a la **Secretaría de Estado de Justicia** solicitando la siguiente información:

1. Actuaciones que se han llevado a cabo para resarcir a la ciudadana afectada en el sentido recomendado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y cuál ha sido el resultado de la investigación efectuada en este caso particular.
2. Estado de tramitación del anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en casos de nulidad, separación y divorcio, concretando cualquier modificación que pudiera afectar al artículo 92 bis.5 del Código Civil.
3. Estado de tramitación en que se encuentra la propuesta de la reforma de la Ley de protección integral contra la violencia de género en cuanto al reconocimiento del menor como víctima.
4. Trámites que restan para la definitiva aprobación del Estatuto de la Víctima.

Esta consulta se ha llevado a cabo en el seno del expediente iniciado de oficio, del que ya se dio cuenta el año pasado sobre la situación actual en España en la lucha contra la violencia de género, y se ha recibido respuesta del Ministerio de Justicia

[5] Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer («CEDAW» por sus siglas en inglés).

informando de que, no habiendo concluido el plazo para contestar al informe del CEDAW, se seguía perfilando la respuesta por lo que no se adelantaban las cuestiones de fondo. Se informó en relación con el estado de tramitación del anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en casos de nulidad, separación y divorcio, que se había recibido el dictamen del Consejo de Estado, y se estaban analizando las observaciones recibidas de cara a elaborar el texto definitivo del anteproyecto. Por otra parte, es en el anteproyecto de la Ley de protección a la infancia donde se incardinará el reconocimiento del menor como víctima de la violencia de género. Por último, comunicaban que el Estatuto de la Víctima se encuentra ya en fase parlamentaria desde el 2 de agosto de 2014, habiendo sido aprobado por el Congreso, y pendiente de proseguir su tramitación en el Senado (F13033522).

De toda la información que se ha recopilado durante el seguimiento de la anterior actuación, se ha ido dando cuenta a un amplio número de personas que se ha dirigido reiteradamente al Defensor del Pueblo, contabilizando el número de muertes producidas por causa directa de la violencia de género, solicitando información sobre las medidas adoptadas para erradicar la violencia de género y haciendo un llamamiento a la reflexión sobre la situación (13027383).

1.7 MENORES INFRACTORES

El Centro de Menores de Es Pinaret (Illes Balears) ha sido objeto de actuación este por las quejas recibidas. Al parecer, en el mes de enero hubo una discusión entre dos vigilantes de seguridad, llegando uno de ellos a sacar una navaja amenazando de muerte a otro de los vigilantes.

La publicación concluía que, si bien los vigilantes fueron apartados de forma temporal de su puesto de trabajo en el centro, al poco tiempo se habían reincorporado.

Solicitado informe a la Dirección General de Familia y Menores de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, confirmaron que el día 18 de enero de 2014 se produjo una discusión fuera del recinto, entre dos vigilantes de seguridad (ambos empleados de la empresa concesionaria de los servicios de vigilancia y seguridad). Los vigilantes implicados dieron las oportunas explicaciones a la dirección del centro, que realizó las consiguientes comprobaciones a través de las cámaras de seguridad.

Dado que los hechos ocurrieron fuera del recinto, la fundación que gestiona el centro remitió escrito al director de la empresa de vigilancia y seguridad, pidiendo una respuesta inmediata y una rápida actuación a efectos de esclarecer los hechos. La fundación no adoptó ninguna decisión al respecto, al considerar que los hechos se

enmarcaban en la relación entre la empresa y los vigilantes de seguridad al haber ocurrido fuera del recinto y, por lo tanto, fuera de su ámbito de actuación.

Respecto de hechos producidos y diferentes actuaciones o comportamientos realizados por diferentes miembros del equipo de seguridad, la fundación ha procedido en todo momento a informar a la empresa prestadora del servicio para que esta llevase a cabo las actuaciones que correspondieran, abriendo en determinados casos los pertinentes expedientes disciplinarios, algunos de los cuales acarrearon la suspensión de empleo y sueldo de varios vigilantes.

A esta actuación, hay que añadir que la fundación de forma unilateral adoptó la medida de prohibir la entrada en el centro de varios de los miembros del equipo de seguridad, por lo que la empresa prestadora del servicio procedió al traslado provisional a otro servicio o centro de trabajo de la empresa de estos vigilantes, que continúa vigente.

Por último, comunicaron que la fundación, ante hechos y actuaciones que consideró que pudieran vulnerar los derechos de los menores internos, los puso en conocimiento del ministerio fiscal interponiendo diferentes denuncias, archivándose todas ellas.

Se constató la adopción de medidas para solucionar el incidente, por lo que se puso fin a las actuaciones (14003056).

1.8 REGISTRO CIVIL

1.8.1 Insuficiente dotación de medios humanos que provoca demoras en la atención al público

La situación de provisionalidad normativa de que adolecen los registros civiles redunda en el colapso, del que se ha dado cuenta en informes previos, que padece un buen número de registros civiles concretos, especialmente de comunidades autónomas que en su día asumieron las competencias para la dotación de medios humanos y materiales y que, tras la aprobación de la nueva Ley de registro civil, cuya entrada en vigor se viene aplazando, esperan que las funciones del registro dejen de ser desempeñadas por los juzgados.

La insuficiente dotación de medios humanos afecta, sobre todo, a la accesibilidad, atención presencial, telefónica y telemática; provoca demoras en la tramitación de los expedientes matrimoniales, de nacionalidad, de rectificación de errores en las inscripciones y de resolución de los recursos.

La situación es muy desigual, dependiendo del registro civil y de la comunidad autónoma. En algunos casos ni siquiera se garantiza la accesibilidad, para poder presentar la solicitud. En otros, la diferencia de tiempo en la tramitación (desde que se presenta la solicitud hasta que se resuelve el expediente de nacionalidad y se inscribe la misma), puede oscilar de uno y medio a diez años, dependiendo del lugar de residencia y, en consecuencia, del registro competente.

Las mayores demoras afectan a los registros civiles de la Comunidad Autónoma de Cataluña, especialmente a los de Amposta, Barcelona, Badalona, Figueres Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Manresa, Mataró, Mollet del Vallès, Sant Adrià del Besós, Tarragona y El Vendrell (14000274, 14017847, 14020201, 14020913 y 14023835).

La reducción de horarios, suprimiendo la atención vespertina y la congelación y reducción de las plantillas sin disposición de refuerzos, ha incidido en un notable incremento de las quejas que se refieren a los registros civiles andaluces en los dos últimos años, especialmente a los de: Algeciras, Córdoba, El Ejido, Estepona, Granada, Jerez de la Frontera, Marbella y Puerto Real (13008425, 13016315, 13022715, entre otras).

Los registros civiles más afectados en la Comunidad de Madrid son los de: Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Collado-Villalba, Colmenar Viejo, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Navalcarnero, Parla y Torrejón de Ardoz (14000673, 14005175, 14005334, entre otras).

En la Comunitat Valenciana los registros civiles más afectados son los de: Alcoy/Alcoi, Alicante/Alacant, Benidorm, Dénia, Elche/Elx, Gandia, Mislata, Orihuela, Paterna, Sagunto, Torrevieja, Valencia/València y Vinaròs (14003847, 14005269, 14000727, entre otras).

En la Comunidad Autónoma de Canarias los registros civiles más afectados son los de: Arrecife, Granadilla de Abona, Las Palmas de Gran Canaria, Lanzarote, Telde, San Bartolomé de Tirajana y, muy especialmente, Puerto del Rosario (12123399, 13008444, 13025063, entre otras).

En la Comunidad Autónoma de Aragón, el mayor número de quejas se refiere a la inaccesibilidad del Registro Civil de Zaragoza (13023855).

No se han recibido quejas por insuficiente dotación de medios humanos respecto de los registros civiles ubicados en el resto de comunidades autónomas con competencia en dicha materia.

Las quejas recibidas respecto de registros civiles, competencia del Ministerio de Justicia, se centran en los registros de Illescas (Toledo), San Javier (Murcia), Eivissa e

Inca (Illes Balears), situación que se viene reproduciendo en informes anteriores (14000305, 14001751, 14020826).

Se han aceptado, total o parcialmente la mayoría de las **Recomendaciones** formuladas para mejorar la dotación de medios humanos y materiales. Se han producido mejoras en registros concretos, pero sin resolver la situación general, debido a las restricciones presupuestarias y a las limitaciones para reponer las plantillas de funcionarios.

Las mejoras han sido especialmente perceptibles en la reducción de los tiempos de atención y tramitación, tanto en el Registro Civil Central como en el Registro Civil Único de Madrid.

1.8.2 Plan intensivo para la tramitación de expedientes de nacionalidad (PIN)

Como se informó el año pasado, para agilizar la resolución de más de cuatrocientos mil expedientes de nacionalidad que se hallaban pendientes de tramitación, correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012, la **Secretaría de Estado de Justicia** firmó un convenio en junio de 2012, por el que se concertaba una encomienda de gestión con el **Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles** que ha estado en vigor hasta diciembre de 2014. Tal encomienda no comprendía a los expedientes pendientes de tramitación, correspondientes a años anteriores.

En primer lugar, se digitalizaron los expedientes comprendidos en el ámbito de la encomienda de gestión, para evitar el trasiego en soporte papel entre los diferentes órganos. Actualmente, se sigue con el proceso de digitalización del resto de los expedientes.

Según los últimos datos oficiales publicados, a 1 de enero de 2015 se habían digitalizado 611.801 expedientes desde el inicio del **Plan Intensivo de Nacionalidad**, más 188.327 expedientes complementarios; de los que 549.265 habían sido ya tramitados por los registros. En 68.507 expedientes se solicitó documentación adicional al promotor, 526.733 habían sido ya informados y 518.898 de estos habían sido ya resueltos por el Ministerio de Justicia. El total de páginas digitalizadas ascendía a 38.377.674.

En noviembre de 2013 se puso fin a la encomienda de gestión que en abril de 2013 se había suscrito con el **Consejo General del Notariado**, para que se realizase ante ellos la jura o promesa de fidelidad al Rey, a la Constitución y a las leyes. Se pretendían evitar las demoras, en muchos casos superiores al año, 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.

El objetivo de reducir los plazos se ha conseguido solo en aquellos registros no colapsados, en los que la dotación de medios humanos es la adecuada. En algunos supuestos, entre la resolución que concede la nacionalidad y la inscripción del nacimiento, ya solo media un mes.

En las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid y Valenciana, no solo no se ha conseguido el objetivo, sino que la agilidad en la resolución ha multiplicado el colapso de los registros civiles infradotados. En estos casos, no se han adoptado medidas suficientes para hacer frente a las necesidades del servicio. Lo anterior ha redundado no solo en el incremento de los tiempos de demora en los trámites de jura e inscripción, sino también en los de citación para presentar solicitudes y en los de notificación.

Respecto a las inscripciones de los nacimientos de quienes habían jurado ante notario, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de los problemas detectados en algunos registros civiles sobre el procedimiento a seguir para jurar ante notario. Pese a las aclaraciones del Ministerio de Justicia en 2014, se ha comprobado un desigual criterio de aplicación de la referida instrucción entre unos y otros registros (F13002085, 13008653, 13025087, 13029385).

Un ejemplo de esta aplicación desigual lo constituye la actuación del Registro Civil de Parla. La **Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid** informó de que el ciudadano que acudía al citado registro para inscribir la nacionalidad, tras realizar el trámite de jura ante notario, se veía obligado a cumplimentar un impreso de declaración de datos para la inscripción de nacimiento. Según indicaba la citada consejería, se pretende obtener los datos del interesado necesarios para la inscripción registral y que no se contienen en el acta de juramento. A la fecha de elaboración del presente informe se está a la espera de recibir la información solicitada sobre este asunto a la Secretaría de Estado de Justicia (14010802).

En algunos casos, las demoras en el trámite de inscripción tras la jura ha llegado a ser hasta de dos años; por lo que los esfuerzos se han concentrado en la práctica de estas inscripciones, demorando las citas para presentar las solicitudes incluso hasta 2018. Para reducir los tiempos el Departamento de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña adoptó un plan de actuación, disponiendo de un equipo móvil de apoyo que se ha ido desplazando sucesivamente por los registros más afectados, que ha permitido la inscripción en los casos en los que las juras se habían llevado a cabo ante notario.

En otros registros, como, por ejemplo, el de Alcorcón (Madrid) siguen pendientes de inscripción los nacimientos de quienes juraron ante notario en la segunda mitad de 2013. Sin embargo, en otros, como el Registro Civil Único de Madrid capital, estaban al día en las inscripciones, según datos facilitados en octubre de 2014 (13033063).

1.8.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad

El mayor número de quejas se refiere a la dificultad para presentar la solicitud, demora en cada uno de los trámites, disconformidad con los motivos de la denegación, retraso de varios años e incluso omisión del deber de resolución expresa y extravío de los expedientes, en cuyo caso, se sugiere su reconstrucción y tramitación preferente.

Se destacan a continuación algunos de estos motivos:

1) denegaciones de nacionalidad por no acreditar buena conducta cívica, debido a que los certificados de antecedentes penales aportados se hallaban caducados cuando fueron examinados por los registradores mercantiles y de la propiedad inmobiliaria, siguiendo un criterio diferente al que se aplicaba por los encargados de los registros civiles, sin ofrecer la oportunidad de subsanar un vicio de procedimiento de naturaleza subsanable. Por ello se **recomendó la revocación de oficio de las resoluciones denegatorias**, **Recomendación** que no fue aceptada, con el consiguiente incremento de la carga de trabajo y del incremento de la demora media en la resolución de los recursos (13025410);

2) denegaciones por la ausencia de una integración social difícil de objetivar, por lo que el Defensor del Pueblo **recomendó que se introdujeran parámetros objetivos para apreciar dicha integració**n en el nuevo procedimiento que se diseñe en el futuro Reglamento del Registro Civil.

Se ha detectado un cierto automatismo en los expedientes tramitados por los registradores en los que se ha procedido a la denegación siempre que el informe del encargado era desfavorable, sin valoración ulterior sobre la suficiencia de los motivos aducidos. Sin embargo, para evitar la disparidad de criterios entre unos encargados y otros, el ministerio, conforme a lo recomendado por esta institución, ha anunciado su intención de aprobar un examen homogéneo de integración que habrá de llevar a cabo el Instituto Cervantes. La mayor parte de las quejas por los criterios de evaluación del examen de integración se han referido a los Registros Civiles de Barcelona y Getafe (10012959, 13010264, 13019811, 13028393, 14007162);

3) denegaciones de nacionalidad por no haber cumplido el plazo previo de residencia. Se ha constatado disparidad de criterios en el cómputo de los plazos. La **Dirección General de la Policía** informó de un acuerdo con la **Secretaría de Estado**

de Justicia para **computar el plazo desde la fecha de presentación de la solicitud**, en lugar de la fecha de la concesión del permiso de residencia, evitando así la referida disparidad (13034223);

4) **denegaciones por no haber aportado el pasaporte**. Se ha detectado que en unos casos se ha denegado la nacionalidad a quienes sólo aportaron copia de las páginas selladas del pasaporte, no siendo advertidos de la incorrección en la presentación de sus solicitudes, ni ofreciéndoseles la posibilidad de subsanación.

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

El **Ministerio de Justicia** implantó un sistema de cita previa en los registros civiles de su competencia que más lo necesitaban, que ha demostrado su operatividad, por lo que se recomendó la implantación de sistemas análogos de cita previa telemática que evite colas a la intemperie y de madrugada en las comunidades autónomas con competencia transferidas en los registros civiles más colapsados.

Han sido aceptadas en las comunidades autónomas de Canarias, Cataluña, Madrid y Valenciana, aunque aún no se ha completado su implantación. Andalucía no lo ha implantado y ha rechazado la **Recomendación** (14002581, 14005501, 14009240,14012835).

Por otra parte, el efecto de su implantación ha sido desigual dependiendo del criterio seguido por cada encargado. En algunos supuestos se dan las citas, pero demorándose estas incluso hasta 2018. En otros, solo se dan las citas que presumiblemente podrán ser atendidas en las próximas semanas, lo que colapsa el sistema de concertación, con numerosos intentos infructuosos.

En febrero de 2014 se concluyeron las actuaciones respecto al **Registro Civil de Zaragoza**, tras aceptar la consejería la **Recomendación** de incrementar la dotación de medios, lo que redundó en poder duplicar el número de citas que se conciertan. No obstante, hasta diciembre de 2014 se han seguido recibiendo quejas denunciando la inaccesibilidad del sistema de citas implantado, que queda colapsado a los pocos minutos de su puesta en funcionamiento, lo que obliga a los usuarios a contratar los servicios profesionales de gestorías.

Esta situación se debe a la decisión adoptada por ese registro, de no permitir concertar las citas más allá de una determinada fecha, lo que impide conocer el volumen real de las personas que no consiguen ser atendidas. El sistema implantado tampoco permite dar respuesta a casos excepcionales (F13023855 y F13030029).

1.8.5 Resolución de recursos

En 2014, no se han reducido los plazos medios de resolución de los recursos ante la **Dirección General de los Registros y del Notariado**. Aunque se reconoce una demora media superior a los dos años, se reciben numerosas quejas con demoras que superan los tres.

En varias ocasiones se ha formulado sugerencia para que se resuelvan expresamente, permitiendo así a los interesados ejercitar sus acciones recurriendo ante la jurisdicción ordinaria, que las ha estimado en los supuestos en los que los recursos fundaban su motivación en criterios idénticos a los sostenidos por esta institución en sus **Recomendaciones**, respecto a las certificaciones de antecedentes penales, exámenes de integración y cómputo de los plazos previos de residencia (09015930, 10034589, F13002085, 13019811, 13025410, 13027476).

1.8.6 Registros consulares

El **Consulado General de España en La Habana** (Cuba) es 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.

Se aceptó la **Recomendación** de dotar a dicha oficina, al menos temporalmente, de personal de refuerzo, de modo que se garantice la efectiva documentación de la población española inscrita y se agilice la tramitación de los expedientes de nacionalidad aun pendientes. Del cupo anual de contrataciones de 2014, se han asignado 21 contrataciones temporales, por un período de doce meses cada una, como refuerzo de la plantilla fija de dicho consulado.

De 2007 a 2014, la plantilla fija se ha incrementado en tres funcionarios. Tras la entrada en vigor de la referida ley, la población española residente en La Habana ha pasado de 44.093 residentes a 109.669, a 31 de diciembre de 2013. No obstante, en enero de 2014 aún se hallaban pendientes de tramitación 101.115 expedientes más. Desde que se completa la documentación hasta que la misma se revisa, transcurren veinte meses de media (11010073, 12002046).

En el **Consulado General de España en Sao Paulo** (Brasil), tras la entrada en vigor de la misma ley, se presentaron 21.503 solicitudes, de las que en marzo de 2014 se habían resuelto 14.600 y practicado 14.000 inscripciones en los libros del Registro Civil Consular. La plantilla del Consulado no se ha incrementado en los últimos diez años, pese a que el Registro de Matrícula Consular ha pasado de 50.000 personas inscritas en 2003 a 76.444 en 2014 (14002584).

En el **Consulado General de España en Caracas** (Venezuela), las personas inscritas han pasado de 174.409 a 203.907 y en el de **Buenos Aires** (Argentina) de 239.301 a 298.812. En ambos casos, la plantilla fija se ha incrementado con un solo nuevo funcionario.

1.9 ABOGADOS

Con respecto a los **colegios profesionales de abogados y procuradores**, la institución ha continuado atendiendo durante 2014 las quejas formuladas por los ciudadanos en sus relaciones con dichos colegios. En este sentido, se ha velado por un mejor funcionamiento de los colegios en sus relaciones con los ciudadanos y sus colegiados, así como por el correcto ejercicio del derecho de defensa en toda la extensión, conforme garantiza el artículo 24 de la Constitución española.

Se ha planteado el caso de una persona con graves problemas de salud que, en distintas ocasiones, se había personado en dependencias del **Colegio de Abogados de Alicante**, con el propósito de que se le nombrase un letrado adscrito al turno de oficio, no habiendo podido formular su solicitud, dado que únicamente se facilitan 30 números de atención al público, cupo que, según la interesada, a las 9 de la mañana ya se encontraba cubierto. En su contestación el colegio indicó que, si bien era cierto que solo se repartían 30 números para atención al ciudadano, la mayoría de los días, los mismos no se agotaban. Ahora bien, la interesada, dado su precario estado de salud, podía solicitar el abogado de oficio por escrito sin necesidad de acudir al colegio y que, igualmente por escrito, el colegio le comunicaría la designación, pudiendo también cualquier familiar autorizado en su nombre efectuar la petición (14005209).

Como consecuencia de otra actuación llevada a cabo con el **Colegio de Abogados de Guadalajara**, se constató que esa corporación había incurrido en demoras en la tramitación de un expediente disciplinario incoado a una letrada, lo que había provocado el archivo del mismo por caducidad. Por ello, se remitió a dicho colegio un **Recordatorio de deberes legales**, en el sentido de que se adoptasen las medidas oportunas para resolver expresamente, en tiempo y forma los expedientes incoados tras las denuncias planteadas, salvaguardando con ello los legítimos intereses de los ciudadanos, procediéndose al cierre de esta actuación, ya que la nueva junta de esa corporación informó de que iba a proceder a la adopción de medidas para evitar que se volviesen a producir dilaciones en la tramitación de este tipo de expedientes (13009476).

Merece reseñarse el problema planteado por varios letrados integrantes del **Colegio de Abogados de Alcalá de Henares** (Madrid), que se dirigieron al Defensor del Pueblo, exponiendo que para darse de alta en el turno de oficio de su colegio solo

se requería tener despacho profesional abierto, no exigiéndose el requisito de residencia, lo que permitía que letrados de otros colegios, como de Madrid y Guadalajara, pudiesen darse de alta en el servicio, sin que por el contrario ellos pudieran hacerlo en los servicios de ambos colegios que sí exigían el doble requisito, lo que les suponía una clara discriminación. Por ello, se solicitó información de los tres colegios implicados, así como del Ministerio de Justicia.

En su comunicación el **Colegio de Abogados de Madrid** manifestó haber modificado sus normas, permitiendo acceder al turno de oficio sin necesidad de tener la residencia en la demarcación del colegio. A la vista del contenido del resto de las informaciones remitidas, se interesó nueva información del **Consejo General de la Abogacía Española**, quien en su contestación apuntó que, conforme a la normativa actual y el carácter de servicio público de la justicia gratuita, se entendía como necesario el doble requisito de residencia y despacho profesional, como así venía reflejado en la Orden de 3 de junio de 1997, del Ministerio de Justicia. Teniendo en cuenta las respuestas remitidas, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a los **Colegios de Abogados de Madrid y de Alcalá de Henares** (Madrid), para que se adaptasen las normas reguladoras de acceso de los abogados al turno de oficio, incorporando el requisito de residencia en la demarcación o circunscripción colegial de la que se tratase. Esta **Recomendación** no fue aceptada por el Colegio de Abogados de Madrid, por su parte, el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares (Madrid) informó de que se estaba a la espera de determinadas actuaciones de la Comisión Nacional de la Competencia y de la tramitación del anteproyecto de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, razón por la que continúa abierta esta actuación (13004940).

Una abogada del **Colegio de Abogados de Madrid** manifestó, ante el Defensor del Pueblo, su disconformidad con la denegación del colegio de su solicitud de reconocimiento del derecho a no serle exigible, en el futuro, la obtención del título profesional, regulado en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. La interesada explicaba que se había dado de alta en el colegio amparándose en el apartado 3º de la disposición transitoria única de la citada Ley 34/2006, que permitía la colegiación, en un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, a los que estuvieran en posesión del título de licenciado en Derecho o el grado en Derecho, procediendo al cabo de un año a solicitar la baja en el colegio. El colegio le indicó que no podía reconocerle el derecho solicitado por no estar contemplado en la ley.

El Defensor del Pueblo se dirigió al **Ministerio de Justicia** para conocer su interpretación al respecto. En su contestación dicho departamento reconoció que la norma nada preveía para estos casos. Por lo que, atendiendo a estas manifestaciones, se dirigió una **Recomendación** a ese departamento para que se

impulsaran las pertinentes reformas tendentes a una clarificación del contenido de la disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. En contestación a esta **Recomendación** el ministerio comunicó que se tomaba en consideración la misma, e informó de que la interpretación que se estaba dando era la de que debían permanecer un año colegiados, como ejercientes o no ejercientes, por analogía con lo dispuesto en el apartado 2 de dicha disposición. Sin embargo, añadía el ministerio que se iba a solicitar un informe del Consejo General de la Abogacía Española, sobre su criterio en la interpretación de dicha norma, cerrándose esta actuación, pero solicitando copia del informe a elaborar por la citada corporación (13033081).

Finalmente, se encuentra en tramitación una actuación iniciada de oficio con el Colegio de Abogados de Las Palmas y con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, ya que, al parecer, cuando las letradas acuden al Centro Penitenciario de Las Palmas II, en numerosas ocasiones, se les conmina para que se despojen de diversas prendas íntimas, y más en concreto de aquellas que disponen de algún dispositivo metálico, al no superar los controles de seguridad para entrar en el recinto. Además, estas medidas no están siendo aplicadas al resto de las profesionales de la Justicia, entendiendo por ello que su implantación no solo es innecesaria y vejatoria, sino también discriminatoria respecto al colectivo de los letrados, máxime cuando en la entrevista con el interno nunca se mantiene contacto físico o directo, sino solo visual. En la fecha de elaboración de este informe se está a la espera de recibir contestación de estas instituciones (F14023329).

1.10 INDULTOS

A pesar de que el indulto es una medida de gracia que se ejerce por el **Consejo de Ministros**, sin que el Defensor del Pueblo pueda intervenir en cuanto a su concesión o denegación, es cierto que continúan detectándose demoras, en ocasiones injustificadas, en la tramitación de este tipo de expedientes, de una especial sensibilidad, dado que sus promotores se encuentran, en la mayoría de los casos, privados de libertad.

En ocasiones, las personas que contactan con la institución solicitan su intervención o mediación para promover el indulto o para solicitar su apoyo con relación a una petición ya formulada. En estos supuestos el Defensor del Pueblo pone de manifiesto su falta de legitimación para promover o apoyar un indulto, informando detalladamente a los interesados de los trámites y autoridades ante quienes deben plantear su solicitud, comunicando, asimismo, la posibilidad de actuación de esta

institución en situaciones de posibles demoras indebidas en la tramitación del expediente (14013959, 14016344, 14019886).

En los casos en los que se están produciendo dichas dilaciones, la actuación del Defensor del Pueblo se circunscribe a pedir información a la Secretaría de Estado de Justicia para conocer el estado de tramitación y las previsiones para la resolución del expediente, pero obviando cualquier actuación en relación con la resolución que se adopte resolviendo la petición de indulto (14002208, 14009595).

2 CENTROS PENITENCIARIOS

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Al finalizar 2014, **65.194 personas se hallaban privadas de libertad en nuestro país, en 97 centros penitenciarios**. De ellas, 60.194 eran hombres (92,38%) y 5.000 mujeres (7,62%). En cuanto a la condición de preso preventivo o penado, 8.512 personas se encontraban en la primera situación jurídica (7.725 hombres y 787 mujeres) y 56.682 en la segunda (52.469 hombres y 4.213 mujeres). Por comunidades autónomas, destaca Andalucía con 15.095 presos, seguida de Cataluña (9.328) y Madrid (8.828). El 4 de abril se alcanzó la cifra más alta del año (67.109 internos) y al cierre del año la más baja, antes indicada (65.194 el 26 de diciembre).

Si comparamos estas cifras (datos oficiales a 26 de diciembre de 2014) con el comienzo del año (datos oficiales a 3 de enero de 2014), observamos un descenso de la población total desde las 66.779 personas a 65.194 (-2,37%). El descenso porcentual ha sido algo mayor en hombres que en mujeres: en hombres se ha pasado de 61.699 a 60.194, con un descenso del 2,43%, y en mujeres se ha pasado de 5.080 a 5.000, con un descenso del 1,57%.

El descenso acumulado en los tres últimos años (enero de 2012 a diciembre de 2014) supera el 7% de la población reclusa total, por lo que parece consolidada la tendencia decreciente después de muchos años de incremento sostenido de la población penitenciaria.

En términos cuantitativos, se han recibido 471 quejas de internos, lo que supone un descenso con respecto al año anterior (541). **Las actuaciones de oficio en esta materia han sido 114** (habían sido 49 el año anterior). Este importante aumento se explica en parte porque se han iniciado numerosas actuaciones ante ayuntamientos con el propósito de procurar el incremento de dotación de plazas para el cumplimiento de penas de trabajos en beneficio de la comunidad; ello es coherente con la filosofía de la institución de fomentar este tipo de penas, como se puso de relieve en el estudio de 2013 *La aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España*, una de cuyas **Recomendaciones** era, precisamente, «aprobar una norma con rango de ley que establezca las condiciones fundamentales de la ejecución de las penas no privativas de libertad, incluidos los trabajos en beneficio de la comunidad; en este último caso, en el artículo 49 del Código Penal se detecta la ausencia de elementos relevantes del régimen jurídico de dicha pena que deberían aparecer en una norma con rango de ley».

Sobre las recomendaciones y demás actuaciones de este ejercicio, obedecen a la preocupación del Defensor del Pueblo por las condiciones de vida de las personas privadas de libertad que, como tantas veces se ha reiterado, pierden la libertad pero mantienen un amplio elenco de derechos y su dignidad como personas. Por ello, el debido cumplimiento de la Ley General Penitenciaria, su Reglamento y demás disposiciones de aplicación, particularmente en cuestiones como la preservación de la salud, la integridad física o los traslados por razones humanitarias, es promovido por el Defensor del Pueblo en la tramitación cotidiana de las quejas y en las actuaciones de oficio.

2.2 FALLECIMIENTOS EN PRISIÓN

Los datos disponibles corresponden a los fallecimientos acaecidos durante 2013, toda vez que a la fecha de redacción del presente informe no ha sido remitida la información de 2014. El documento sobre mortalidad elaborado por la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** en 2013 toma como referencia la población media durante 2013 en los centros de su órbita de gestión, destacando que la tasa de mortalidad habida durante 2013 es muy similar a la de 2012. Ha descendido de 2,78 fallecimientos por cada mil internos, en 2012, a 2,77 en 2013. En términos absolutos, se ha pasado de los 185 internos fallecidos en 2010, 149 en 2011 y 166 en 2012, a 162 en 2013. Se produce una tasa de fallecimientos similar a la de 2010, tras el mínimo de la serie de los 7 últimos años que en 2011 se sitúo en 2,44. Para estos cálculos la Administración excluye a los internos fallecidos durante permisos penitenciarios o en otras situaciones no relacionadas directamente con su estancia en prisión. La población de referencia durante 2013 ha sido de 58.428 personas privadas de libertad en el ámbito competencial de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de las que 53.916 son hombres y 4.510 mujeres.

La edad media de los fallecidos en 2013 se sitúa en 47,2 años frente a los 48,5 de 2012, el 50% de los ellos son menores de 47 años, siendo la causa fundamental, la muerte natural por causas distintas del VIH, en la que se agrupa el 56,8 de los óbitos acaecidos. Se atribuyen al VIH el 3,1% frente al 5,4% de 2012. En 2013, cinco personas privadas de libertad fallecieron en el hospital y ninguna en el establecimiento penitenciario, por esta enfermedad.

De las personas privadas de libertad en 2013, 26 fallecieron por sobredosis, 25 en prisión y 1 en el hospital, dato que representa un 16,1% de las muertes acaecidas. La tercera causa de fallecimiento en prisión es el suicidio, donde se agrupan 31 casos que representan el 19,1% frente al 15,1% de los fallecimientos en 2013 y 2012, respectivamente.

La principal causa de fallecimiento en prisión es la muerte natural por causa distinta del VIH. Aquellas personas privadas de libertad que padecen VIH, según apunta la Administración, si en 2012 tenían 6,2 veces más riesgo de fallecer por causa natural en prisión que quienes no presentan esta patología, en 2013 este factor de riesgo fue de 6,4 veces. Entre las causas de fallecimiento natural destacan también este año el infarto agudo de miocardio, el cáncer de pulmón y la neumonía como diagnósticos principales, que agrupan aproximadamente la mitad de los fallecimientos por causa natural. La tasa de mortalidad por VIH (0,08 por mil) continúa un año más con tendencia descendente, y la media de edad de los fallecidos por esta causa es inferior a la edad media del total de fallecidos (43,8 frente a 47,2).

Frente a los 31 casos de sobredosis del año 2012, en 2013 se produjeron 26 fallecimientos por esta causa. Todos ellos hombres y con una media de edad de 34,3 años.

La Administración continúa encontrando dificultades para acceder a los informes toxicológicos correspondientes a estos fallecimientos. Así, al igual que el año anterior solo dispone de informes toxicológicos correspondientes a la mitad de los fallecidos por sobredosis. Las muestras analizadas ponen de relieve también en los datos correspondientes a este año la presencia de metadona junto con benzodiazepinas en personas que no estaban incluidas en el programa de mantenimiento con metadona. En concreto, de las 23 personas fallecidas por sobredosis, que no se encontraban incluidas en el programa de mantenimiento con metadona se dispuso de los resultados toxicológicos de 12 de ellos, y se apreció en 4 el consumo de metadona en combinación con benzodiazepinas y otras, sin que el uso de la misma estuviera canalizado a través de su participación en un programa de mantenimiento con esta sustancia.

Una vez más, se hace referencia a la necesidad de que sean adoptadas medidas, para buscar fórmulas que eviten un problema ya destacado en ocasiones anteriores, como es el que en algunos centros de atención a drogodependientes extrapenitenciarios, la metadona se dispensa en comprimidos, hecho que facilita el consumo de esta sustancia como droga de abuso en el interior de las prisiones, tras su entrada irregular en las mismas, con los consiguientes efectos potencialmente letales para sus consumidores.

Si durante 2012, la mortalidad por suicidio aumentó, tanto en valores absolutos como en tasa anual, en 2013 se produjo también un nuevo incremento de los fallecimientos debidos a esta causa. En el año 2012 hubo 25 fallecimientos por suicidio y en el 2013 fueron 31, doblando la cifra de los habidos en 2011, situando la tasa en niveles análogos a los de 2009, y se consolida la tendencia ascendente iniciada en

2011, cuando la tasa de fallecimientos era de 0,24 por mil, alcanzando el presente año 0,53 por mil.

Los fallecimientos accidentales en 2013 fueron 7, siendo la cifra media de los últimos diez años de 3,3.

Se produjo un fallecimiento por agresión en una unidad de custodia hospitalaria; la media del último decenio es de 1,9 fallecimientos por esta causa.

Por centros penitenciarios, destaca particularmente el número de fallecimientos por sobredosis, tres habidos en cada uno de los centros penitenciarios de Albolote (Granada) y Palma de Mallorca. En los centros penitenciarios de Huelva, Sevilla II y Puerto III (Cádiz), se produjeron dos fallecimientos por sobredosis en cada uno de ellos.

Por lo que se refiere a los centros penitenciarios gestionados por la Generalitat de Cataluña, se dispone de información del año 2013. Durante este año se produjeron 62 fallecimientos, 34 a causa de enfermedades (2 casos de VIH), 3 por sobredosis, 11 suicidios y 14 por causas desconocidas. De estos 62 fallecimientos, 23 tuvieron lugar dentro de prisión, 30 fuera de prisión y 9 en situación de libertad condicional (09002649)[6].

Los últimos datos disponibles de suicidios acaecidos en instalaciones penitenciarias dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias corresponden a 2013, estando pendientes de recibir los de 2014. Durante 2013, se produjeron 31 suicidios, 6 más que el año anterior. En todos los casos, excepto en uno, la muerte sobrevino por ahorcamiento. Aunque se ha solicitado, tampoco se dispone en estos momentos del número de intentos de suicidio no consumados, así como información relativa al eventual sometimiento a medidas restrictivas de los internos que protagonizaron tanto los intentos como los suicidios consumados o su inclusión en el programa de prevención de suicidios.

Por centros penitenciarios destacan los dos suicidios en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, tres en el Centro Penitenciario de Castellón II, dos en el Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León), cuatro en el Centro Penitenciario de Topas (Salamanca), tres en el Centro Penitenciario de Valencia, así como los dos acaecidos en la prisión de Villabona (Asturias). Se ha de resaltar que estos seis centros penitenciarios concentran un porcentaje superior al 50% de los suicidios habidos en prisión durante 2013 (F0100069).

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

En el informe correspondiente al pasado año se hizo referencia a la formulación de una **Recomendación** a la Administración penitenciaria para que, por una parte, se elaborara un protocolo estandarizado que facilitara al personal técnico la detección de la simulación en el ámbito penitenciario (particularmente en relación con los posibles intentos de suicidio de carácter manipulativo) y, por otra, que se confeccionara una lista de verificación de circunstancias para su empleo por parte del personal técnico de forma obligatoria, tanto en aquellos casos en los que concurrieran circunstancias de riesgo de suicidio objetivadas, conforme a las previsiones contenidas en el vigente programa de prevención de suicidios, como cuando se valorara la adopción de medidas regimentales de carácter restrictivo. Se pretendía con ello dotar de instrumentos de ayuda a los funcionarios que trabajan habitualmente en la detección de este tipo de situaciones.

En el curso de 2014, la Administración dictó una instrucción interna de revisión del programa marco de Prevención de Suicidios. Se aprecia favorablemente que **ha sido recogida la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en relación con la implantación de una lista de verificación encaminada a perfeccionar la detección de las situaciones de riesgo, que potencialmente pueden poner en peligro la vida de la persona privada de libertad**. En la medida en que los instrumentos de detección contemplados en la nueva normativa poseen mayor grado de complejidad, y exigen un mayor esfuerzo por parte de los funcionarios encargados de su puesta en práctica, es necesario que esta mayor carga de trabajo sea acompañada de un correlativo aumento del personal técnico, pues la ejecución de las previsiones de la instrucción referida podría encontrar dificultades en unos centros penitenciarios que con carácter general ya sufren amplias limitaciones en materia de personal y, en particular, del destinado a la observación y tratamiento de las personas privadas de libertad.

La parte de la **Recomendación** relativa al establecimiento de un protocolo estandarizado de detección de posibles situaciones de simulación, de momento no ha sido objeto de atención por parte de la Administración. Se ha de insistir en la utilidad de dicho instrumento, ya que su finalidad es complementar el programa marco de Prevención de Suicidios cuya eficacia y uso racional en la práctica dependerá de que el profesional que percibe hechos o situaciones susceptibles de ser consideradas como de riesgo las interprete correctamente. En aquellos casos en los que se considere por el profesional de forma errónea que los actos, intenciones o estados anímicos del interno son manipulativos, finalistas o simplemente que pretenden obtener una ganancia, quedarán al margen del campo de actuación del programa de Prevención de Suicidios. En sentido contrario, una aplicación excesivamente defensiva del programa puede llevar a que situaciones efectivamente simuladoras o

manipulativas sean tenidas por verdadero riesgo, con el consiguiente empleo de unos recursos escasos de forma inapropiada.

Por este motivo, resulta especialmente importante una correcta valoración y ponderación por el profesional que se encarga de ello, de la auténtica naturaleza de las conductas o estados de ánimo que presenta la persona privada de libertad susceptible de ser incluida en el **Programa de Prevención de Suicidios**. Se es consciente de que valorar la posible simulación del interno es una actuación compleja y, precisamente por ello, es necesario que los profesionales penitenciarios dispongan del mejor instrumento que la Administración sea capaz de diseñar, y que el Defensor del Pueblo propone que sea elaborado por los servicios centrales para su puesta a disposición de los centros penitenciarios. Este asunto será objeto de atención durante el año 2015, en la medida en que los datos disponibles hasta el momento ponen de relieve que en 2013 se produjo un incremento en el número de fallecimientos por suicidio respecto del año anterior (F11013237).

2.3 MALOS TRATOS

En el informe anual correspondiente al pasado año se dejó constancia de la condena a dos años de prisión y veinte meses de multa a un funcionario perteneciente a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** por dos delitos de abusos sexuales a dos reclusos de una prisión andaluza. En el curso del expediente abierto por estos hechos, con independencia de la transcendencia penal de los mismos, se han efectuado averiguaciones encaminadas a conocer si en el centro penitenciario donde sucedieron y, por extensión, en el resto de los existentes en España, se dispone de un sistema adecuado de recepción de quejas y si los responsables de los centros penitenciarios conservan registro de quejas por actuaciones irregulares de los funcionarios del propio centro penitenciario. Resulta llamativo que tras las averiguaciones desarrolladas por la Administración a requerimiento de esta institución se informe de que no existen quejas previas de internos por actuaciones irregulares distintas a las que, en su momento, supusieron la condena del funcionario aludido. Tal petición de información venía apoyada en la noticia que dio origen a las presentes actuaciones, en la que se señalaba que desde 2003 al menos nueve presos habrían denunciado ciertas conductas irregulares del funcionario ahora condenado y que tales denuncias no habrían sido objeto de atención por parte de la Administración, pese a que la conducta profesional de este funcionario, según se declaró en la vista del juicio, resultaba tan preocupante para sus compañeros que se habría producido una reunión entre funcionarios y el director del establecimiento, con la finalidad de tomar medidas.

Esta institución sostiene que los directores de los centros penitenciarios deben disponer de un sistema de registro de aquellas quejas que los internos de los centros penitenciarios, que se encuentran bajo su mando, puedan presentar por posibles actuaciones irregulares de los funcionarios a su cargo. Resulta significativo que en la práctica totalidad de los centros penitenciarios visitados durante 2014, ninguno de los directores de los mismos dispone de un sistema unificado de recogida de quejas relativas a esta materia, ni están en disposición de ofrecer información acerca de las quejas por malos tratos planteadas en sede administrativa por los internos destinados en los centros que gestionan. Tampoco existe un soporte común a todos los centros en el que recoger esta información. Esta situación coincide con el criterio del centro directivo, a tenor del cual no sería necesario que los directores de los centros penitenciarios dispusieran de esta información, ya que vienen obligados a poner en conocimiento del centro directivo tales hechos, valorándose en su caso y en función de la gravedad qué averiguaciones han de ser realizadas al respecto.

Se ha de destacar que el planteamiento de esta institución ha de ser mantenido, toda vez que no es incompatible con el que sostiene la Administración penitenciaria, pues ambas actuaciones pueden desarrollarse simultáneamente. Que los responsables de los centros penitenciarios dispongan de un sistema unificado de recogida de quejas de internos, por actuaciones presuntamente irregulares de funcionarios de cierta entidad, no afecta a la labor de supervisión y control de la inspección penitenciaria, al tiempo que permite que los directores que sucesivamente se hagan cargo de un determinado establecimiento puedan disponer de este tipo de información. Paralelamente, el establecimiento de este registro en cada centro penitenciario, además de un ejercicio de transparencia, sería un medio para que supervisores externos conozcan estos datos con ocasión de las visitas que pudieran efectuar al mismo (F13006577).

La doble tipología de las quejas recibidas en la institución sobre malos tratos en prisión se ha mantenido durante el presente año. Por una parte, se han recibido aquellas en las que una persona privada de libertad se queja de haber sido maltratado y, por otra, también se han recibido quejas con textos idénticos entre sí, en las que se hace referencia de forma inespecífica a haber sufrido malos tratos, palizas, humillaciones, vejaciones o torturas. Así, algunas de ellas, son tramitadas a través de la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados. La carencia de hechos concretos limita el inicio de actuaciones ante la Administración penitenciaria.

En 2014 se ha constatado que en aquellos casos en los que desde los servicios centrales de la Administración, atendiendo al criterio expuesto por esta institución, se recaba la versión de los hechos que pueda ofrecer el recluso, en ocasiones se hace uso del servicio de videoconferencia del que disponen todos los establecimientos penitenciarios. Si bien, esto supone un avance respecto de la situación anterior, debe

señalarse que algunas personas privadas de libertad a las que se ha requerido su opinión, indican que no se encuentran completamente seguras de la confidencialidad que pueda existir en las comunicaciones que mantienen con representantes de los servicios centrales. La confidencialidad es esencial pues, precisamente, son los funcionarios del establecimiento en el que se encuentran, y eventualmente pertenecientes a la plantilla respecto de la que plantea sus quejas, los encargados de supervisar la videoconferencia que se está realizando.

Al igual que se señaló el año pasado, todavía es insuficiente y se ha de avanzar en la incorporación de pruebas que pueda solicitar el recluso, con relación a este tipo de hechos o conductas.

Esta institución considera que la investigación de las quejas por malos tratos o presuntas actuaciones irregulares de funcionarios de la Administración penitenciaria cursadas a través de la institución respecto de las que se solicita información a la Administración, presenta oportunidades de mejora y, por ello, en 2014 se formuló una **Recomendación** en tal sentido a la Administración penitenciaria. Así, se ha recomendado que se dicten normas internas, cuya finalidad sea establecer un procedimiento flexible y normalizado de comprobación de denuncias por posibles actuaciones irregulares atribuidas a funcionarios, en las que se haría hincapié en la realización de entrevistas y posterior confección de un informe motivado de valoración del testimonio recibido a cargo de profesionales de la conducta de esa Administración ajenos a la plantilla del establecimiento afectado y que, a partir de estos datos, se ofrezca la posibilidad al interno denunciante de prestar testimonio en acta de comparecencia, con las consecuencias jurídicas que procedieran. Este asunto seguirá siendo objeto de atención a lo largo de 2015 (12007309).

La disponibilidad de sistemas de videovigilancia adecuados y la existencia de normas generales para todos los establecimientos penitenciarios relativas a la toma, conservación y extracción de grabaciones del mismo, constituyen un elemento fundamental para complementar las investigaciones de orden administrativo o judicial que en la actualidad se realizan sobre malos tratos. Asimismo, se debe tender a su utilización en la tramitación de expedientes sancionadores disciplinarios seguidos contra las personas privadas de libertad, completando y enriqueciendo la información de la que dispongan los funcionarios a partir de la observación directa de los hechos objeto de expediente disciplinario, dando también la posibilidad a que las personas privadas de libertad que deseen utilizarlos en su descargo puedan también hacer uso de ellos en el ámbito administrativo y eventualmente en el de vigilancia penitenciaria o penal. El retraso en que está incurriendo la Administración a la hora de proceder a regular esta materia debe ser subsanado. Se ha de traer a colación lo ya señalado en el informe anual de 2013, en el que se ponía de relieve que en aquellos centros en los que se está procediendo a la renovación de los sistemas de videovigilancia interna, la

Administración no concibe que tales sistemas han de contribuir a esta finalidad garantista y de protección de derechos, tanto para las personas privadas de libertad como para los funcionarios que desempeñan su puesto de trabajo en los centros penitenciarios que gestiona.

Durante el presente año se ha formulado una **Recomendación** a la Administración penitenciaria, con la finalidad de que siempre que se produzca la inmovilización mecánica de una persona privada de libertad en un centro penitenciario, se proceda a su supervisión permanente durante todo el tiempo en el que se prolongue su inmovilización, con independencia de que en la adopción de esta medida concurran razones de orden regimental o que estas confluyan o no con otras de orden sanitario. Con ello, se pretende que la Administración pueda actuar con inmediatez ante situaciones de riesgo de asfixia y, eventualmente, del fallecimiento del inmovilizado. La Administración señala la falta de recursos humanos y materiales suficientes para abordar la aceptación de la **Recomendación** referida. Este asunto será objeto de seguimiento durante 2015, pues esta institución considera que un uso apropiado de la medida restrictiva de inmovilización mecánica, aun en un contexto de recursos escasos, no debe ser incompatible con el cumplimiento del deber que corresponde a la Administración de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad sometidas a medidas restrictivas de inmovilización mecánica, cuyo uso, como se ha señalado en múltiples ocasiones, debe restringirse al menor tiempo posible (09018133).

Por lo que respecta a la solicitud de autorización judicial para la práctica de pruebas radiológicas, a personas privadas de libertad que se nieguen voluntariamente a su realización en aquellos centros en los que tiene lugar, pues en no todos ellos los facultativos consienten su práctica, la Administración penitenciaria muestra resistencia a aceptar el criterio de esta institución de que tal documento debe contener necesariamente información destinada al juez de Vigilancia Penitenciaria, relativa a los efectos generales que tiene la realización de este tipo de pruebas y los específicos sobre el interno concreto del que se trate, detallándose si existiera alguna condición médica que así lo aconseje. También sería necesario que la Administración consigne en el escrito de solicitud de autorización al juez de Vigilancia Penitenciaria el número de ocasiones y fechas concretas en las que se le han practicado este tipo de pruebas al interno y resultado de las mismas, expresando si se trata de exploraciones voluntariamente aceptadas o que precisaron de previa autorización judicial.

Las restrictivas condiciones que impone el Tribunal Constitucional para que este tipo de prácticas se ajusten a la legalidad, particularmente en materia de fundamentación fáctica, determinan la necesidad de que la Administración detalle los hechos concretos en los que basa las sospechas que justificarían la afectación de derechos fundamentales que mediante la práctica de las pruebas radiológicas tiene

lugar. Se ha de insistir en las reservas que suscita a esta institución el valor que posee en un contexto como el penitenciario la «aceptación voluntaria» por el interno de la práctica de las pruebas radiológicas de carácter eminentemente regimental (12261227).

La entrega o no a los internos que lo hayan solicitado del informe de lesiones, tras incidentes motivados por la aplicación de medios coercitivos, normalmente de fuerza física, continúa siendo motivo de preocupación de esta institución, así como la falta de receptividad de la Administración en relación con la documentación fotográfica de las lesiones producidas en prisión.

Persiste la necesidad de recordar que no corresponde a la Administración determinar en qué casos se han de comunicar al juez los hechos y lesiones habidas. El criterio de esta institución es que en todos aquellos casos en los que se cumplimente un parte de lesiones en prisión, tales hechos documentados se han de poner en conocimiento del juzgado de guardia a la mayor brevedad posible, con el objeto de que la autoridad judicial, que es la competente para ello, determine si se ha de realizar algún tipo de actuación de las legalmente contempladas. Durante 2014 se ha detectado que no existe una actuación uniforme en los centros penitenciarios gestionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (08016605).

2.4 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Durante 2014 se han puesto de relieve las dificultades que están experimentando algunos centros penitenciarios para poder garantizar las condiciones de seguridad en su interior. Se relaciona la restricción de la renovación del personal que presta su servicio en el interior de los establecimientos con un aumento de la conflictividad, lo que a su vez genera un aumento de agresiones entre internos y que en la práctica se traduce en la quiebra del deber de la Administración de garantizar la integridad física de las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios que gestiona. Paralelamente, se habría producido un aumento de las agresiones a funcionarios que también es interpretado por los representantes de los trabajadores como un efecto derivado de la insuficiencia de personal y de la incapacidad subsiguiente de la Administración de garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas desde el punto de vista de la seguridad y la salud laboral, generando a su vez un elevado número de bajas laborales.

El Defensor del Pueblo ha de recordar que la correcta prestación del servicio penitenciario exige unas adecuadas y suficientes dotaciones de funcionarios públicos. Paralelamente se está produciendo un proceso de envejecimiento de las plantillas, por lo que esta institución también aconseja que este problema sea analizado y que se

adopten soluciones lo antes posible para evitar los efectos que pueden derivarse de su agravamiento (F14022816).

La **Recomendación** formulada en 2013 para que se proceda a registrar la efectiva **entrega a los reclusos destinatarios de todas aquellas cartas** y envíos cuya recepción en el establecimiento ha sido previamente diligenciada mediante el oportuno registro de entrada, pese a haber sido aceptada, no ha sido puesta en práctica en 2014 estando previsto que a principios 2015 pueda entrar en funcionamiento, mediante la modificación de una de las aplicaciones informáticas de las que dispone la Administración (07034205).

Se ha solicitado información acerca de la valoración que la Administración hace respecto de las **condiciones de habitabilidad y seguridad de los habitáculos de los vehículos empleados para el traslado de personas privadas de libertad** entre centros penitenciarios ya que, a juicio de la institución, es necesario que se pondere la mejora de esas condiciones de habitabilidad y seguridad.

Por lo que se refiere a las **condiciones de seguridad**, todavía carecen de cinturón de seguridad, y se pueden producir circunstancias como la señalada por un interno ante esta institución, en la que ponía de manifiesto que el habitáculo en el que se encuentra el urinario de los autobuses celulares carece de un sistema de agarre que evite los efectos que puedan producirse como consecuencia de maniobras bruscas mientras se está haciendo uso de esta instalación. Se ha señalado a la Administración que deberían adoptarse medidas correctoras adecuadas al respecto.

Por lo que se refiere a las **condiciones de habitabilidad**, se aprecia que la duración de los traslados entre prisiones de las personas privadas de libertad en ocasiones se prolonga durante un elevado número de horas, debiendo permanecer por lo general inmóviles en un espacio de reducidas dimensiones. Por este motivo se ha requerido a la Administración para que recabe información de sus servicios médicos acerca de la conveniencia, desde el punto de vista de la salud, de que las personas que permanecen en las celdas de los vehículos destinados a su traslado permanezcan inmóviles durante períodos de tiempo dilatados, teniendo en cuenta que se trata de unas personas que no siempre se encuentran en buen estado de salud, aunque no presenten un grado de deterioro que impida su traslado por medios ordinarios.

Se debe insistir en el criterio de esta institución de que, salvo que existan razones de seguridad concretas y específicas que hagan temer el buen fin de la conducción, se ha de facilitar una mínima información a los internos relativa a la concreta conducción que se va a producir, al tiempo que se ha de posibilitar que puedan comunicar telefónicamente con su familia, en aquellos centros en los que se encuentran en calidad de tránsito, con independencia de que estén en los mismos tres

o más días, circunstancia habilitante en la actualidad para este tipo de comunicación (13027228).

La institución tuvo conocimiento de que, en algunas localidades españolas, el número de personas condenadas al **cumplimiento de penas de trabajo en beneficio de la comunidad** era superior a la disponibilidad de plazas para su ejecución en dichos términos municipales. Por este motivo el Defensor del Pueblo cursó una sugerencia a diversas corporaciones municipales con la finalidad de que se estudiara la solicitud de colaboración que, en su momento, la Administración penitenciaria les había remitido para que se aumentara el número de tales plazas. Se sometía a la consideración de las corporaciones municipales que fuera ponderado si la firma de tal convenio propuesto por la Administración, podría, efectivamente, redundar en la prestación de servicios de interés para los vecinos de su localidad, de modo que confluyeran el interés del municipio con el del penado, y que las jornadas de trabajo revirtieran en la mejora de aquellos aspectos que se consideren prioritarios y susceptibles de ser abordados mediante la prestación de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. La acogida de la sugerencia ha sido favorable en términos generales (F14007471 y 75 más).

Según una información recibida, se estaba llevando a cabo una investigación que ha permitido conocer la existencia de una trama de **presunta corrupción en el Centro Penitenciario de Fontcalent** (Alacant/Alicante), cuya finalidad sería la venta ilegal de teléfonos móviles en el interior de este establecimiento penitenciario. Según se señala, habría tres personas privadas de libertad implicadas en la referida trama junto con un funcionario de prisiones del propio centro penitenciario, quien habría sido ya detenido por la Policía. Se le atribuye, en principio, la introducción en prisión de siete teléfonos móviles a cambio de dinero, aunque parece ser que no se descarta que introdujera otros efectos. Durante 2015 continuará la investigación de la tramitación del procedimiento judicial que se sigue por estos hechos (F14004498).

La Administración penitenciaria está llevando a cabo una investigación interna, con la finalidad de esclarecer **posibles casos de abusos sexuales** por parte de funcionarios de prisiones en el **Centro Penitenciario de Brieva** (Ávila), tras haber sido expedientado un funcionario, respecto de cuya actuación profesional se habrían recibido quejas de alguna interna del referido establecimiento. Tras las averiguaciones efectuadas por la Administración, parece ser que habría sido puesta en conocimiento del ministerio público la información reservada instruida, a efectos de la posible exigencia de responsabilidad penal, si hubiera lugar. Este asunto será objeto de seguimiento a lo largo del próximo año 2015 (F14010013).

La institución ha tenido conocimiento de que la Administración penitenciaria de Cataluña se ha incorporado al denominado **programa «Círculos»** impulsado por la

Comisión Europea y destinado a apoyar, tras su excarcelación, mediante voluntarios, a personas que han sido condenadas por delitos contra la libertad sexual. Parece una iniciativa de extraordinario valor, toda vez que, según se apunta, las tasas de reincidencia donde se aplica este programa caen entre un 70 y un 80%. Parece ser voluntad de la Comisión Europea la extensión a Europa de este proyecto que surgió en Canadá. Es de interés de la institución conocer con detalle las características del referido programa, cómo se desarrolla y eventuales dificultades que puedan aparecer, por lo que se solicitó información a la Administración. Este tema será objeto de atención a lo largo de 2015 (F14005677).

2.5 UNIDAD TERAPÉUTICA EDUCATIVA DE VILLABONA (ASTURIAS)

En el informe del pasado año se dejó constancia de la preocupación que suscitaba la situación de la Unidad Terapéutica Educativa del Centro Penitenciario de Villabona (Asturias). Se manifestó la convicción de que, merced a ciertas decisiones de la dirección, se había procedido a la flexibilización de las condiciones de estancia de los internos; la rebaja del contenido del contrato terapéutico; la puesta en duda del valor de los programas que desarrollan las ONG colaboradoras; la devaluación de las competencias del equipo multidisciplinar; la retirada a los profesionales de la Unidad Terapéutica Educativa de su capacidad de decisión sobre la permanencia en el programa de las personas internas, según se había entendido hasta el momento; la reducción del servicio administrativo; la entrada en servicio de funcionarios de vigilancia no comprometidos con el proyecto y con ello la pérdida de la función de los tutores.

Durante 2014 el Defensor de Pueblo cursó una **Recomendación** a la Administración penitenciaria con la finalidad de que se procediera, previas las modificaciones organizativas necesarias, a **dictar una instrucción reguladora de la Unidad Terapéutica y Educativa del Centro Penitenciario de Villabona**, que contemplara fiel e íntegramente lo que tradicionalmente ha sido su modelo normal de funcionamiento, contenido en un documento pormenorizado confeccionado en su momento por los funcionarios creadores de este proyecto de intervención y que ha sido la guía desde el año 1998 a la iniciativa que, con esa denominación y contenido, se ha llegado a convertir en un referente de intervención penitenciaria en España.

La **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** ha admitido solo parcialmente la **Recomendación** formulada y ha procedido a dictar unas normas internas de regulación de las unidades terapéuticas y educativas existentes en todos los centros penitenciarios que se encuentran en su ámbito de gestión que en algunos

aspectos, se aparta del proyecto original y sobre el que versa la recomendación. Por ello, se ha recordado a la Administración que la recomendación formulada por esta institución venía referida a la Unidad Terapéutica y Educativa de Villabona, habida cuenta de la singularidad que el proyecto presenta. En ella se recuerda la necesidad de que sean respetados los planteamientos de intervención en los términos expuestos por los funcionarios que en su momento la alumbraron, cuyo esfuerzo permitió su ulterior desarrollo y público reconocimiento (F13009258).

2.6 SANIDAD

2.6.1 Programa de prevención de sobredosis

En una actuación de oficio iniciada en el año 2010, tras producirse el fallecimiento de un interno por sobredosis en el Centro Penitenciario de Puerto II de El Puerto de Santa María (Cádiz), la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de que tras el estudio de los casos producidos entre los años 2007 y 2009 había elaborado una **guía para casos de sobredosis en prisión**, que se había trasladado a los directores de los centros penitenciarios, no considerando necesario, por ello, el protocolo específico sugerido previamente por la institución.

Posteriormente, el Defensor del Pueblo, ante las consecuencias de los episodios de sobredosis, estimó que debía desplegarse la mayor eficacia posible de la obligación de la Administración de garantizar la vida de las personas privadas de libertad, por lo que en el año 2013 **recomendó la realización de un estudio y la puesta en marcha de un programa de intervención nuevo y específico** de prevención de sobredosis destinado a todo el personal penitenciario, análogo al programa de prevención de suicidios, de larga tradición en el sistema penitenciario.

Coincidiendo en ello, la Administración, ese año, aprobó la denominada **Instrucción sobre Programa de Actuación en Sobredosis**, en la que detalla de forma exhaustiva las intervenciones preventivas y terapéuticas sobre la población reclusa en general y en particular respecto de la consumidora de sustancias estupefacientes.

Según la misma, tras las primeras 24-72 horas del episodio, los subdirectores médico y de tratamiento han de proponer al director del centro la inclusión del interno en dicho programa, al que, una vez valorado el riesgo de suicidio por psicólogo o médico, se destinará a módulo UTE (unidad terapéutica y educativa), módulo terapéutico o módulo de respeto, habiendo efectuado previamente el registro y requisa de la celda que ocupaba y de sus pertenencias.

Ya en el programa, se analizará su grado de dependencia de las drogas, el tratamiento de desintoxicación, asignación de un compañero de celda y supervisión de la medicación psicotrópica y de metadona.

Durante la primera semana, el psicólogo y el médico del equipo multidisciplinar realizarán una entrevista diaria, pasando a ser semanal cuando haya transcurrido un mes. El tratamiento no sufrirá modificación alguna si el interno es trasladado a otro centro penitenciario.

Se incluirá, asimismo, en el programa a los reclusos que hayan pasado por episodios anteriores de sobredosis, conocido en las entrevistas de ingreso, o con ocasión de revisiones de la historia clínica, así como por regresión de tercer grado.

Las medidas en cuestión se han valorado positivamente por esta institución, pero debe hacerse un seguimiento de su aplicación, por lo que esta actuación permanece abierta (F10030430).

2.6.2 Actualización de la aplicación de la denominada triple terapia para la hepatitis C a internos en centros penitenciarios

La Agencia Española del Medicamento ha aprobado nuevos tratamientos que han demostrado una eficacia del 75% frente a la hepatitis C, enfermedad contagiosa que se considera un grave problema de salud pública en Europa, al afectar a entre 5 y 10 millones de ciudadanos europeos. Teniendo en cuenta que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, garantiza el derecho de la población española a la asistencia sanitaria, ese fármaco debe ser incluido en el sistema público, lo que ha presentado grandes dificultades debido a la inversión que supone. Tras esa inclusión, el fármaco se prescribirá a los pacientes que cumplan con los criterios establecidos en el denominado Informe de Posicionamiento Terapéutico, en condiciones de igualdad, garantizando la Administración tal asistencia a los internos.

La Administración penitenciaria, primeramente, ha negado el fármaco a los reclusos coinfectados con hepatitis C y VIH, amparándose en que la ficha técnica de los medicamentos no lo contempla, cuando la Agencia Española del Medicamento advierte de que en esas circunstancias es más necesario todavía. Después, considerando que según informe de la señalada agencia, de 28 de febrero de 2012, sobre los fármacos utilizados en la triple terapia para la hepatitis C, existe un grave riesgo de complicaciones y efectos secundarios de estos tratamiento, ha establecido que su dispensa se efectúe en unidades que cumplan una serie de requisitos mínimos para la óptima vigilancia de la salud de los pacientes, las cuales deben ser hospitalarias.

Siendo así, la Administración considera que esa asistencia se encuentra dentro de las competencias de los hospitales de referencia de los centros penitenciarios dependientes de la autoridad sanitaria de la comunidad autónoma. Ante un requerimiento judicial específico de asistencia hospitalaria, por encontrarse el enfermo en fase muy avanzada de su enfermedad, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias la ha prestado con sus propios medios habilitando una **Unidad Especializada en el Hospital Gregorio Marañón de Madrid**, teniendo en cuenta las siguientes razones:

1. La eficiencia, se trata de dispositivos muy específicos con una ratio de población general paciente/recurso muy baja, siendo preciso dimensionar la disponibilidad del número de recursos a la demanda de usuarios del servicio.

2. Asegurar la calidad de la asistencia, al ser un tratamiento muy complejo que necesita alta especialización de los profesionales que lo administran. Es preciso establecer adecuadamente la indicación, monitorizar la evolución del tratamiento y resolver eficazmente las complicaciones que se esperan a lo largo del proceso asistencial.

Si en un hospital de referencia, cuyos especialistas hubieran prescrito dicho tratamiento a un interno, se negara la dispensación, para evitar la discriminación del interno, con independencia del centro penitenciario en el que se encontrara, sería trasladado a la Unidad del Hospital Gregorio Marañón de Madrid.

La exigencia de hospitalización para recibir el tratamiento, no es compartida por los médicos que tratan a pacientes no reclusos, ni por el Juzgado de Sevilla que en el año 2013 ordenó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que se facilitase a un interno, y que se opuso a la excarcelación de este con ese fin, aduciendo que el tratamiento se podría dispensar sin problemas en los centros penitenciarios «sin perjuicio de la remisión del paciente a los especialistas para controles programados».

Según informa el Servicio Madrileño de Salud, cuando un enfermo coinfectado por VIH y VHC es candidato al tratamiento triple, cumpliendo los requisitos a nivel nacional, se remite el informe médico a la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria para su oportuna tramitación y, al obtenerse la autorización, se cita al paciente para su inicio y seguimiento oportuno desde el centro hospitalario. Manifiesta que no se pueden establecer números concretos de enfermos que pueden ser tratados en la Unidad del Gregorio Marañón, ya que depende de múltiples factores médicos de imposible cuantificación inicial, como la severidad de la enfermedad hepática, la tolerancia clínica al tratamiento triple, la aparición de complicaciones, etc., pero cuentan con los recursos necesarios para atender la demanda que están recibiendo por este motivo en los últimos años.

En la actualidad, hay un cierto número de internos a los que les han sido prescritos estos fármacos por los especialistas de los servicios de salud públicos correspondientes, que no los estarían recibiendo, pues la Administración penitenciaria considera que el importe económico ha de ser satisfecho por las comunidades autónomas, toda vez que se trata de fármacos de dispensación hospitalaria. Ante la negativa autonómica a correr con estos gastos, la Administración penitenciaria, a través de los servicios jurídicos del Estado, inicia actuaciones judiciales. Entre tanto, los internos enfermos no reciben el tratamiento prescrito y su estado de salud se deteriora. Estas circunstancias motivan que el **Defensor del Pueblo indique a la Administración penitencia la necesidad, por motivos humanitarios, de que se proceda al pago de tales fármacos** sin perjuicio de que paralelamente se inicien actuaciones judiciales si se estima que hay base legal para ello. Este asunto será objeto de atención en el año 2015 (13009253, 14013804 y 13025362).

2.6.3 Atención médica en el turno de tarde

En el curso de la investigación iniciada en relación con la reducción de los servicios médicos en el ámbito penitenciario, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa que no se ha suprimido el servicio médico de tarde en ningún centro, pero en los pequeños, que solamente cuentan con un médico, la asistencia no la facilita este profesional, sino que lo hace un enfermero.

Ante esta circunstancia, se ha solicitado información sobre el modo específico en que en dichos centros se satisface el derecho de los internos a la asistencia médica, y cómo se atiende la obligación que la normativa atribuye a los médicos de la sanidad penitenciaria, en aquellos casos en los que se procede a la aplicación de medidas restrictivas, cuya aprobación por el médico tiene carácter preceptivo y previo, y cómo se efectúa el parte de lesiones si se producen incidentes en ese turno de tarde (13009254).

2.6.4 Incidencias en el reparto de la medicación a los internos del centro Penitenciario de Villena (Alacant/Alicante)

Entre abril y mayo de 2014 internos a quienes se entrega metadona y medicaciones psiquiátricas vieron retrasada su entrega, en ocasiones hasta en 12 horas, por **problemas de gestión del Centro Penitenciario de Villena** derivados de una orden de dirección, a tenor de la cual se procedía a reorganizar el servicio sanitario, especialmente en fines de semana y festivos, de modo que se atribuyó a los enfermeros el reparto de metadona y tratamientos psiquiátricos, del que hasta ese momento se encargaban los auxiliares de clínica que acudían al centro esas jornadas en labores de apoyo. Finalmente, el servicio parecía haberse normalizado, aunque se

han recibido nuevas quejas sobre este asunto que serán objeto de atención en 2015 (F14009105).

2.6.5 Incidencias en la dispensación de medicación psicotrópica en el Centro Penitenciario de Huelva

Una organización sindical manifestó que podrían aparecer **casos de intoxicación y sobredosis de medicamentos en el Centro Penitenciario de Huelva**, pues al prescindirse de personal externo de colaboración para su entrega en fines de semana, festivos y puentes, los mismos se estaban facilitando por adelantado. La Administración ha confirmado la rescisión del contrato de colaboración señalado, pero no los efectos adversos afirmados, porque el centro tiene medios propios suficientes para esa tarea, toda vez que el número de usuarios del programa de mantenimiento con metadona se ha reducido los últimos años de 400 a 130, se cuenta con 11 enfermeros y 1 supervisor de enfermería que realizan guardias de presencia física los sábados, domingos y festivos, y desde la toma de esa decisión, no se ha registrado ninguna salida a urgencias extrapenitenciarias por intoxicación aguda. Resta por conocer cómo han cambiado las circunstancias del reparto de psicotrópicos y en qué motivos específicos se basó el refuerzo que ahora ha sido suprimido (14014058).

2.6.6 Prestación de asistencia médica mediante telemedicina

La Administración penitenciaria coincide con esta institución en que la **implantación de la telemedicina es una medida muy positiva**, tanto para el paciente como para el facultativo y la institución penitenciaria, pero se encuentra con que no hay unanimidad de criterio por parte de los sistemas de salud de las comunidades autónomas, ya que algunas tienen muy adelantada su implantación, pero en otras este asunto no está entre sus objetivos sanitarios inmediatos.

En agosto de 2013, se inició una experiencia piloto entre los centros penitenciarios de Madrid y el Hospital de Alcorcón, de manera que ya en abril de 2014 se estaban atendiendo consultas de medicina interna, traumatología, cirugía general, urología, aparato digestivo, endocrinología, alergias y unidad del dolor.

Continúa la actuación, habiéndose solicitado información sobre los centros en los que se esté llevando a cabo hoy día dicho servicio, señalando las especialidades que se atienden, con independencia de que no todas las consultas correspondientes a las citadas especialidades se realicen por esta vía (Q0111213).

2.6.7 Disfunción en la prestación del servicio médico en el Centro Penitenciario de Pamplona

Se ha iniciado una actuación de oficio al conocer que, a finales del mes de octubre de 2014, los tres facultativos que prestaban servicio en el Centro Penitenciario de Pamplona coincidieron en situación de baja laboral, lo que obligó a que el resto de personal sanitario realizara tareas que no correspondían a su cualificación profesional, con el consiguiente menoscabo del servicio (14021613).

2.6.8 Tabaquismo en prisión

Una actuación en esta materia ha tenido como destinatario el Centro Penitenciario de Algeciras (Cádiz), porque existían dudas en cuanto a la observancia de la normativa antitabaco.

Girada visita por funcionarios inspectores del Área de Gestión Sanitaria del Campo de Gibraltar, se pudo constatar la presencia de colillas en el edificio general de oficinas, en escaleras de acceso a la sala técnica de enfermería, y en los módulos 5 y 6 «zona bunker», además de apreciar la existencia de una máquina expendedora de tabaco en funcionamiento en el comedor de funcionarios, sita en las oficinas de la Jefatura.

Por ello, se hizo un requerimiento al director del centro para que informase sobre: 1) **medidas correctoras que aseguren el consumo de tabaco únicamente en los espacios permitidos por ley**, y 2) **retirada de la máquina expendedora** hallada en funcionamiento en la zona de comedor de funcionarios del edificio de oficinas de la Jefatura (14019355).

2.7 INSTALACIONES

2.7.1 Celdas colectivas

La pretensión original de la Ley General Penitenciaria de que hubiera un solo interno en cada celda en todas las prisiones no ha sido cumplida, dado el fuerte incremento de la población penitenciaria desde los años ochenta del pasado siglo y durante tres décadas, tendencia solo invertida y moderadamente en los últimos años, por lo que **lo habitual es que las celdas sean dobles**. No obstante, en ocasiones las celdas son ocupadas por tres personas, siendo el caso extremo las denominadas «celdas colectivas» o de grupo.

En el seguimiento llevado a cabo por esta institución, se ha comprobado que esa práctica ha ido quedando en desuso, recurriéndose a ella de forma temporal por sobreocupación puntual, y siempre que las dimensiones de las celdas lo permitan. En la información que se facilita del año 2014, todavía se empleaban habitualmente celdas colectivas en San Sebastián, Melilla y Eivissa (Illes Balears), por lo que continúa la actuación para conocer lo que se pueda llevar a cabo para que también en esos centros se acabe con ello, de manera que ninguna celda sea ocupada por tres o más internos, sin olvidar que el objetivo ideal, según la legislación penitenciaria, es el alojamiento individual (F9800158).

2.7.2 Eliminación de placas metálicas perforadas en las ventanas de los centros penitenciarios

Desde el año 2003 se lleva a cabo una actuación con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con el fin de que se eliminen las placas metálicas perforadas instaladas en las ventanas de algunas celdas de centros penitenciarios de su competencia, ya que afectan a su habitabilidad por obstaculizar el paso de la luz y la ventilación.

Atendiendo la **Recomendación** de esta institución, desde el año 2009 fueron retirándose las mismas en función de la disponibilidad presupuestaria, informándose en el año 2013 que después de ponderar y estudiar detenidamente las limitaciones de luz natural que comportan junto con los motivos de seguridad que en cada caso las justifican, en ese momento, y mientras no se dispusiera de un sistema alternativo que garantizase el cumplimiento de los fines de seguridad, no se podrían retirar en los centros de Albacete, Alicante/Alacant, Castelló/Castellón, Málaga, Menorca, Tenerife y Valencia/València, pero, a cambio, esas celdas no se usan con carácter general, salvo en el caso de Tenerife. Se ha solicitado una ampliación de la información en cuanto al tiempo de permanencia de los internos en las celdas afectadas durante el último trimestre de 2014 en Tenerife I (0313004).

2.7.3 Construcción y remodelación de centros penitenciarios

El Consejo de Ministros aprobó el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios el 2 de diciembre de 2005 –antes de la crisis económica-, previendo la **construcción de 18.000 nuevas celdas entre los años 2006 y 2012, en 18 centros de cumplimiento en régimen ordinario**, la reforma y ampliación de tres instalaciones y cinco unidades para mujeres, externas al centro penitenciario ordinario, dedicadas especialmente a la estancia de menores con ellas, pero el mismo fue revisado por acuerdo de 5 de julio de 2013 –en un contexto de austeridad presupuestaria-, excluyéndose de la relación de centros de Inserción Social (CIS) los de Vigo II, Jaén,

Zaragoza, Asturias, Castelló/Castellón, Castilla-La Mancha II, Madrid Oeste, Gipuzkoa, Araba/Álava, Bizkaia y la Unidad Externa de Madres (UEM) de León. Además, en abril de 2014 había centros nuevos finalizados que no entraban en funcionamiento por diversas causas, fundamentalmente, la falta de personal y la imposibilidad económica de dotar plazas suficientes. Se ha recabado **información sobre el estado de ejecución de las obras de reforma acordadas en 18 establecimientos** (F0400060).

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, en el año 2007 contaba en sus centros penitenciarios con 5.608 celdas que estaban ocupadas por 8.248 personas, por lo que se estaba dando un índice de ocupación sobre su capacidad óptima del 147,08%.

El **Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios** de 2 de diciembre de 2005 incluyó la construcción de 1.668 nuevas celdas de distintas funcionalidades y 206 complementarias, en un nuevo centro tipo, tres de inserción social y una unidad externa de madres, previéndose la entrada en funcionamiento del centro indicado en el primer trimestre de 2008. La situación de sobreocupación obligaba en 2008 a que el 36% de los internos con residencia en Madrid fueran trasladados fuera, pero ello sería reducido con la puesta en funcionamiento de ese centro, Estremera, y los CIS y las UEM. A consecuencia de la revisión del Plan en julio de 2013, no se construirá el CIS de Madrid, pero la Administración mantiene que las plazas existentes superan la demanda (0111213).

En la actualidad, el Centro Penitenciario de Málaga II se encuentra construido y pendiente de equipar sin que la Administración pueda facilitar la fecha prevista de entrada en funcionamiento. El nuevo centro penitenciario destinado a atender el déficit de plazas existentes en la Comunitat Valenciana, y que se ha comenzado a construir en la localidad de Siete Aguas, se encuentra paralizado. Los dos nuevos centros penitenciarios de Soria y Ceuta, destinados a sustituir a los que en la actualidad se encuentran en funcionamiento, prosiguen en construcción, estando prevista su entrada en funcionamiento para el año 2016, una vez que se disponga de suficiente personal para proceder a ello.

La remodelación del Centro Penitenciario de Almería está terminada, habiendo entrado en funcionamiento en el curso del presente año 2014. Las obras en el antiguo Centro Penitenciario de Teruel se encuentran en marcha, estando prevista la entrada en funcionamiento para 2016, condicionado también por la disponibilidad de funcionarios. La construcción del nuevo Centro Penitenciario de Gipuzkoa se encuentra en revisión. Por lo que se refiere a los centros de inserción social, el nuevo Centro de Inserción Social de Almería se encuentra construido y pendiente de equipar sin que exista fecha de entrada en funcionamiento, pues se encuentra también condicionada a la disponibilidad de funcionarios. El nuevo Centro de Inserción Social

de Ceuta se encuentra en construcción y los de Las Palmas y la Comunitat Valenciana están pendientes de inicio. Las unidades de madres de Alicante y de Tenerife están construidas, aunque sin fecha de inauguración por falta de personal para atenderlos.

Además, durante el año 2014 estaba previsto que se llevaran a cabo actuaciones de reforma en los centros penitenciarios de Albolote (Granada), Alhaurín de la Torre (Málaga), Topas (Salamanca), Badajoz, Albacete, Puerto II (Cádiz), Daroca (Zaragoza), Zuera (Zaragoza), Villabona (Asturias), Eivissa (Illes Balears), Tenerife, El Dueso (Cantabria), Cuenca, Brieva (Ávila), Madrid V, Soto del Real, el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, Castellón I y Murcia I.

En resumen, hay que hacer constar las **dificultades que existen para la puesta en funcionamiento de centros**. Algunos que se iban a construir no se edificarán y otros en fase de construcción o en proyecto podrían no ser puestos en marcha por falta de personal. La **elevación de la tasa de reposición de funcionarios de Instituciones Penitenciarias del 10% al 50% en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 es positiva, pero podría ser insuficiente**.

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El terrorismo no solo niega los derechos fundamentales de las personas (a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad de expresión y tantos otros) sino el derecho de toda la sociedad a vivir en paz y en libertad. El compromiso del Defensor del Pueblo con todas las víctimas del terrorismo es, por ello, un compromiso también con las libertades de todos los ciudadanos.

En el informe correspondiente a 2013 se aludía a la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013 (caso «Del Río Prada contra España») y sus consecuencias, así como a la queja presentada por una asociación de víctimas, que fue tramitada por la institución en aquellos aspectos en que era posible ejercer la competencia del Defensor del Pueblo. En este expediente se han formulado algunas recomendaciones cuyo propósito es reforzar la posición jurídica de las víctimas del terrorismo, particularmente en el ámbito internacional, a las que se hará alusión más precisa en el apartado correspondiente de este informe (13032302)[7].

También en defensa de los derechos de las víctimas, el Defensor del Pueblo formuló una **Sugerencia** para que se respetase el derecho a la movilidad geográfica –reconocido por la Ley de Protección Integral de las Víctimas del Terrorismo y su Reglamento– de una profesora de la Universidad del País Vasco, lo que significaba la posibilidad de trabajar en otra universidad o centro de investigación con cargo a los presupuestos de la universidad de origen, pues, de lo contrario, la movilidad geográfica no podría hacerse efectiva en las circunstancias concretas que concurrían. Como se indicará después, la sugerencia fue rechazada (13027329).

De otro lado, los i**ncidentes entre policías y ciudadanos**, especialmente en la vía pública, y particularmente en el contexto del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, son objeto de especial preocupación para el Defensor del Pueblo, al estar en juego en estas actuaciones importantes derechos fundamentales. En 2014 se han recibido 9 quejas (frente a las 21 del año anterior y las 32 del año 2012) por presuntos malos tratos policiales y 67 (el año anterior fueron 56, y en 2012, 58) por trato incorrecto. Se aprecia un notable descenso de las quejas por malos tratos y se mantiene, con una ligera subida, el número de quejas por trato incorrecto, concepto jurídico indeterminado que abarca una diversidad de conductas,

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

desde la mera descortesía a la falta de la debida atención a los ciudadanos o el incumplimiento de alguna norma.

Han de destacarse diversas recomendaciones formuladas en este ejercicio. **Sobre material antidisturbios**, como consecuencia de diversos incidentes acaecidos en la vía pública, y considerando insuficiente la normativa vigente sobre su utilización, se consideró conveniente recomendar a la **Dirección General de la Policía** que se procediera a la elaboración de una normativa adicional a la vigente que **regulase la utilización de las armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho** (12009172). Sobre actuaciones policiales en la calle, teniendo en cuenta que la información que se facilita a la institución, con motivo de la tramitación de quejas relacionadas con el uso de la fuerza por la Policía en la vía pública, no resulta en ocasiones suficiente para valorar la corrección o incorrección de las actuaciones, se consideró conveniente recomendar a la Dirección General de la Policía que se establezcan los mecanismos de información oportunos que permitan analizar y valorar las actuaciones policiales en todos aquellos casos en los que ha 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 (12015283).

Sobre el **derecho de reunión**, como consecuencia de la tramitación de una queja derivada de la prohibición de la celebración de dos concentraciones en la ciudad de Pamplona, se consideró conveniente recomendar a **la Delegación del Gobierno en la Comunidad Foral de Navarra** que se modificara el criterio seguido en las resoluciones de 8 de marzo y 19 de abril de 2013 que prohibieron dos concentraciones de funcionarios de la Policía Municipal, ajustando el sentido de sus futuras resoluciones a la doctrina del Tribunal Constitucional que exige interpretar los límites de los derechos fundamentales con carácter restrictivo, en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos y, cuando resulte necesario limitar el ejercicio del derecho, motivar suficientemente la resolución adoptada para que resulte posible controlar la proporcionalidad de la misma, justificando la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho de reunión (13021030).

La preocupación del Defensor del Pueblo por una correcta **identificación policial** en la calle, que dio lugar a una **Recomendación** aceptada por la Dirección General de la Policía en 2013 para las unidades antidisturbios, ha dado lugar a una **Recomendación** análoga en 2014, en este caso destinada a las unidades homólogas de la Policía Municipal de Madrid, que también ha sido aceptada (14002850).

También, en el ámbito de la ciudad de Madrid, ha preocupado al Defensor del Pueblo que las sanciones por **consumo de alcohol en la vía pública** tengan un

fundamento objetivo, es decir, que al testimonio del agente se sume una prueba científica de que la sustancia consumida es realmente una bebida alcohólica. Si bien se había formulado una **Recomendación** al respecto en 2013, inicialmente aceptada, la constatación a través de numerosas quejas de que tal prueba no se practica de hecho ha obligado a reabrir este expediente (13005040).

Respecto al **régimen electoral**. Habida cuenta de algunas quejas recibidas con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 25 de mayo de 2014, se formuló una **Recomendación** a la **Junta Electoral Central** para que fuera causa de excusa para formar parte de una Mesa Electoral haber formado parte tres o más veces de una mesa. Esta **Recomendación** fue rápidamente aceptada, dando lugar a la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, de la Junta Electoral Central (solo trece días después de la recomendación), publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 20 de diciembre de 2014, con invocación expresa de la **Recomendación** como causa de la Instrucción en la exposición de motivos. Esta aceptación resulta particularmente relevante, teniendo en cuenta que en 2015 se celebrarán varios procesos electorales (14007817).

Las quejas relativas al **procedimiento sancionador de tráfico** se han incrementado en un 19,01% con respecto al año anterior. En efecto, el número de quejas sobre este tema en 2014 ha sido de 557, frente a las 468 del año anterior y las 470 de 2012. El Defensor del Pueblo atiende este tipo de quejas y si se ha producido una irregularidad en el procedimiento, la Administración competente revoca la sanción. Como se indicaba en el informe del año pasado, la falta de notificación, la desestimación no razonable de medios de prueba, a tenor de las circunstancias, la prescripción o caducidad, los errores materiales que provocan indefensión, las cuestiones relacionadas con el derecho de estacionamiento de personas con movilidad reducida o el silencio administrativo constituyen supuestos en los que el Defensor del Pueblo procura verificar la corrección de la actuación administrativa en el procedimiento sancionador de tráfico.

Finalmente, al igual que en los dos ejercicios precedentes (desde la tragedia del «Madrid Arena» en Madrid, el 1 de noviembre de 2012), se ha formulado **Recomendación** a la **Federación Española de Municipios y Provincias** para que se publiquen previamente las **fiestas de nochevieja** autorizadas por los ayuntamientos, recomendación atendida al igual que en los años anteriores (F12286145).

3.2 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Recomendaciones formuladas

El balance de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de octubre de 2013, ha obligado a la institución del Defensor del Pueblo a realizar algunas reflexiones que se han concretado en tres **Recomendaciones** dirigidas a los **Ministerios del Interior**, **de Justicia**, y de Asuntos Exteriores y de Cooperación en tres frentes esenciales: el primero de ellos, establecer un Plan de Actuación en el ámbito internacional para un mejor conocimiento del daño causado por el terrorismo en los foros internacionales, particularmente en el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

La segunda **Recomendación** ha ido dirigida a impulsar, en el Estatuto de la Víctima, medidas de apoyo para facilitar la personación de la representación de las víctimas del terrorismo en los procesos que se desarrollen ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u otros tribunales con sede fuera del territorio nacional, siempre que las normas procesales que se aplican en tales tribunales así lo permitan.

La tercera de las **Recomendaciones** que se han formulado es la de llevar a efecto, a la mayor brevedad, las reformas legislativas necesarias para evitar que los terroristas puedan socavar el patrimonio colectivo y el de sus víctimas, como son las necesarias para hacer más efectivo el embargo de bienes de terroristas condenados, que no han satisfecho la responsabilidad civil por las acciones terroristas cometidas, la imposibilidad de beneficiarse de las ayudas que la sociedad otorga a los presos que salen de prisión si no hay arrepentimiento ni pago de indemnización a las víctimas, así como otras reformas de la legislación electoral que permitan el voto en el País Vasco de aquellas personas que abandonaron su residencia por la amenaza terrorista. Igualmente se añadía a la tercera de las recomendaciones formuladas la de incluir, entre los requisitos de ejemplaridad que debe cumplir un ciudadano para ejercer un alto cargo, el no haber sido condenado por delitos de terrorismo y, por último, la creación de un Centro de la Memoria de las Víctimas.

Estado de la recomendaciones formuladas

Las recomendaciones formuladas se encuentran en distinto estado de ejecución, pues si bien se han llevado a cabo algunas iniciativas de futuro destinadas todas ellas a conseguir un mejor conocimiento en los foros internacionales del daño causado por el terrorismo, estas medidas están a la espera de su concreción. En igual sentido, y con respecto de la representación de las víctimas del terrorismo en los procesos judiciales en Tribunales con sede fuera del territorio nacional, quedan aún por concretar por el Ministerio de Justicia las vías específicas que permitan facilitar la

personación de la representación de las víctimas en los procesos que se desarrollen ante el TEDH.

Respecto de las restantes recomendaciones formuladas, la Ley 22/2013 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 llevó a cabo dos modificaciones sustanciales: la de regular la protección por desempleo a aquellos liberados de prisión que hayan sido condenados por delitos de terrorismo y que hayan abonado las indemnizaciones a sus víctimas y hayan pedido expresamente perdón a sus víctimas, así como la de contemplar la subrogación en la titularidad del derecho de crédito y permitir la aplicación del procedimiento administrativo de apremio a la satisfacción del importe de la ayuda satisfecha por el Estado, como consecuencia del abono de las indemnizaciones fijadas en sentencia penal.

Sin embargo, no han sido materializadas hasta la fecha otras medidas, como son la reforma electoral en lo concerniente a los derechos electorales de las víctimas del terrorismo, las relativas al acceso a la condición de alto cargo de personas condenadas por delitos de terrorismo, ni se ha creado el Centro de Memoria de las Víctimas que trae causa de la Ley integral de 2011 (13032302).

En este contexto, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, previó, asimismo, entre los derechos de los funcionarios y del personal laboral al servicio de las administraciones públicas que sean víctimas del terrorismo, el de la movilidad geográfica de centro de trabajo, en los términos que se determinan en su legislación específica.

Movilidad geográfica del personal al servicio de la Administración

Al amparo de esta previsión normativa, presentó queja una funcionaria docente de la Universidad del País Vasco, que impartía su docencia en un campus universitario de esta comunidad autónoma, porque veía limitada su posibilidad de obtener su solicitud de movilidad geográfica, por la negativa de la universidad de origen a permitir el cambio de su situación, pese a haber recibido una oferta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas para desempeñar tareas investigadoras en el mencionado centro. De esta manera, veía mermado el derecho a la movilidad geográfica antes aludido, que es reconocido a todas las víctimas del terrorismo que ostenten la condición de personal al servicio de la Administración.

Por tal motivo, se formuló una **Sugerencia** a la **Universidad del País Vasco** dirigida a que se diera satisfacción al derecho a la **movilidad geográfica** de la profesora en los términos en los que lo había solicitado, sugerencia que no fue aceptada. Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo considera que los derechos de las víctimas, incluidas las personas amenazadas, son irrenunciables y su efectividad

no puede estar condicionada por consideraciones ajenas al Derecho o interpretaciones restrictivas de este (13027329).

3.3 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

En ocasiones anteriores, esta institución ha cuestionado la forma en la que se habían practicado las **citaciones de ciudadanos en las dependencias policiales**, por lo que la Dirección General de la Policía dictó instrucciones a requerimiento del Defensor del Pueblo, en las que se expresaba que las mismas debían realizarse «por cualquier medio que permita dejar constancia de haberse efectuado», debiendo contener una serie de requisitos mínimos como: el nombre, apellidos y domicilio de la persona citada, la Unidad que efectúa la citación, lugar, día y hora en que haya de comparecer el citado, el objeto o motivo de la comparecencia, y por último, la calidad en que se comparece: testigo, denunciado, etcétera.

La recepción de quejas por incumplimiento de la forma de realizar las citaciones ha motivado que en 2014 se haya formulado una **Sugerencia** tendente a que se tengan presentes las Instrucciones dictadas en su momento por la **Dirección General de la Policía** para que en futuras actuaciones los funcionarios de la policía judicial puedan ajustar su comportamiento a las mismas (13005650).

3.3.1 Malos tratos

Los posibles malos tratos causados por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad constituyen objeto de preocupación permanente para el Defensor del Pueblo, dada la relevancia de los derechos fundamentales en juego.

Junto a la dimensión preventiva de la institución, que ejerce en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se analizan también las quejas que se reciben sobre la materia. El habitual sometimiento de estas cuestiones a decisiones judiciales y las dificultades que conlleva objetivar los hechos denunciados hace frecuente el archivo de estas actuaciones, que, sin embargo, son siempre examinadas e investigadas con atención especial por el Defensor del Pueblo.

Una de las actuaciones llevadas a cabo en esta materia en 2014 ha sido la que planteó una ciudadana sobre el presunto comportamiento violento de un agente de la **Guardia Civil de Cáceres**, el cual, al parecer, vertía determinadas opiniones amenazantes contra su familia en su perfil de las redes sociales. Durante la tramitación de la queja, y sin perjuicio de haber suspendido la actuación ante la existencia de un proceso judicial, no se ha podido determinar que por parte del

mencionado agente se produzcan acosos, insultos y amenazas, ni hacer valer su condición de guardia civil para amedrentar a los promoventes de la queja (13033776).

En otro supuesto, un ciudadano que había sido detenido en Alcobendas (Madrid) y conducido a comisaría, en las dependencias afirmó haber sido abofeteado y propinado con gran violencia (varios puñetazos y rodillazos), mientras el agente de la Policía Nacional le insultaba y le amenazaba con matarlo.

Del informe emitido por la **Dirección General de la Policía** y al margen de que el interesado había interpuesto denuncia ante los tribunales de Justicia, no se pudo acreditar el mal trato alegado, pues se constató que el detenido, que presentó gran agresividad durante la detención, se golpeó con la mampara de seguridad y la puerta trasera del vehículo, y fue trasladado a un centro médico a petición propia, no constando en los partes médicos emitidos durante su detención ninguna referencia a los hechos denunciados, no habiéndose registrado durante la detención tampoco ninguna incidencia durante el tiempo de la custodia policial (13034232).

En la queja formulada por un detenido en la **Comisaría de Policía de Pontevedra**, el afectado afirmaba que fue agredido por un agente que le causó una fractura en el brazo. Del informe remitido por la policía se desprende que fue detenido por su participación en un presunto delito de resistencia y desobediencia, y que se solicitó asistencia médica por sus padecimientos cardiacos, siendo trasladado al hospital por dichos motivos, donde quedó ingresado en observación. Respecto de la alegada fractura del brazo, al parecer, esta pudo producirse en el incidente previo a su llegada a la comisaría, toda vez que en la misma no se produjo incidente alguno, circunstancia que quedó demostrada con las grabaciones recogidas por las cámaras de seguridad de la comisaría en las que se observan las imágenes grabadas durante la estancia del interesado en la misma, y donde se podía apreciar claramente el correcto comportamiento de los funcionarios policiales allí presentes (13000065).

3.3.2 Trato incorrecto

Esta institución inició una actuación de oficio al tener conocimiento de que la **Guardia Civil de Calviá** (Illes Balears) había dictado una orden prohibiendo a los agentes realizar diligencias o avisar a los familiares de los detenidos que fueran de raza negra. La **Dirección General de la Guardia Civil** abrió una información reservada y concluyó que, si bien la redacción de la orden interna era mejorable, pues era escueta y contenía algún término desafortunado, no se apreciaba una posible responsabilidad de tipo penal o disciplinario. Ello no impidió que el Defensor del Pueblo formulara una **Sugerencia**, que fue aceptada, con la finalidad de que en futuras actuaciones los agentes ajustaran su comportamiento a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica del

Régimen Disciplinario de la Guardia Civil y los principios básicos que deben regir la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, entre otros, ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión (F13027951).

En otra actuación llevada a cabo tras la formulación de una queja por la falta de identificación de los agentes de la Policía Municipal que llevaron a cabo una diligencia de lanzamiento de una vivienda ordenada por la autoridad judicial, se recordó al **Ayuntamiento de Madrid** la necesidad de **identificación personal en la uniformidad de los miembros de todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad**. Al igual que en su momento, el **Ministerio del Interior** aceptó la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo en esta materia, a cuyo efecto se dictó la Resolución de fecha 19 de abril de 2013, por la que se creaba el número de identificación de los miembros de las Unidades de Intervención Policial. En esta ocasión el Ayuntamiento de Madrid también aceptó la recomendación formulada de dotar a todas las prendas antigolpes y ropa protectora, de las que van provistos los agentes de las Unidades Centrales de Seguridad, de la necesaria identificación exterior que permita su fácil lectura por los ciudadanos desde una distancia prudencial y que permita la debida identificación de estos agentes (14002850).

3.4 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA SOBRE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La elaboración de una nueva norma que sustituya a la hasta ahora vigente Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana de 1992, y las previsiones que en el proyecto de ley se introducen, principalmente en lo que afecta a la tipificación de nuevas infracciones en esta materia, en consonancia con su descalificación como falta penal en el también proyecto de Código Penal, ha suscitado la presentación de quejas respecto de la futura adecuación constitucional de esta norma, cuestión que, al estar todavía en fase de tramitación parlamentaria, no ha sido objeto de cuestionamiento por esta institución.

Pese a lo anterior, se siguen recibiendo quejas sobre la aplicación del actual **régimen sancionador en materia de seguridad ciudadana**, en los aspectos ya reflejados en otros informes anteriores: sanciones por consumo de drogas o tenencia de estupefacientes, sanciones por tenencia de armas prohibidas, la alteración de la seguridad ciudadana o la desobediencia de los mandatos de la autoridad o de sus agentes (14003747, 14008859, 14020562 y otros).

En todos los supuestos, se examina detenidamente la tramitación del expediente sancionador incoado al ciudadano, para detectar, en su caso, posibles irregularidades que hayan podido dar lugar a la indefensión. Así, en el caso de la queja formulada por un procedimiento sancionador incoado por la **Delegación del Gobierno en la Región de Murcia**, el interesado alegaba que tanto el acuerdo de iniciación del procedimiento como la resolución sancionadora fueron notificados en su domicilio mediante la entrega a las personas que se encontraban en la vivienda, que en ninguno de los dos casos era el interesado, y que se entregaron en un pliego abierto, por lo que se había vulnerado el derecho fundamental a la intimidad del artículo 18 de la Constitución. Esta queja sigue en trámite ante dicha Administración (14002363).

En otro supuesto, que se da con bastante frecuencia, ni en la propuesta de resolución ni en la resolución definitiva del procedimiento se hace mención al rechazo de forma motivada de las pruebas propuestas en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. La actuación sigue abierta ante el Ministerio del Interior (14020562).

3.5 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

La situación de inseguridad ciudadana en una urbanización de la localidad de **El Casar de Escalona** (Toledo), donde los vecinos están sufriendo una oleada de robos en sus viviendas, ha motivado la apertura de una actuación ante la **Dirección General de la Guardia Civil**, con el objeto de conocer las medidas que se están adoptando para dar una solución al problema, poniendo, en su caso, más vigilancia y controles con el fin de aminorar la ola de robos e inseguridad ciudadana (14005305 y 14011272).

En el mismo sentido, se ha solicitado información ante la misma Administración por el nivel de delincuencia en la localidad de **Domingo Pérez** (Toledo), en la que se están produciendo una serie de robos e incluso amenazas continuas, hechos que han sido denunciados y de los que tiene constancia la Guardia Civil, por lo que el interesado insta a las autoridades competentes a que se intensifique la vigilancia en su localidad, para intentar controlar los hechos delictivos a los que hace referencia e intentar localizar y detener a sus responsables (14023401).

En la localidad de **Ribatejada** (Madrid) se han venido produciendo robos del cable del teléfono, dejando a toda la población incomunicada durante semanas, y a las personas mayores sin teleasistencia, lo que ha propiciado robos en muchos domicilios, por lo que se ha iniciado actuación ante la Dirección General de la Guardia Civil con el objeto de conocer el número de efectivos en los puestos de la zona y si estos son suficientes para preservar la seguridad ciudadana (14020323).

3.6 CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA

Se han seguido recibiendo en esta institución diversas quejas de ciudadanos que muestran su disconformidad con la tramitación de expedientes sancionadores, por aplicación de la normativa que prohíbe el consumo del alcohol en la vía pública, tanto por parte de ayuntamientos en virtud de la aplicación de sus ordenanzas municipales, como en determinadas comunidades autónomas como la de Madrid, en conformidad con la Ley 5/2002, de 27 de junio, de drogodependencias y otros trastornos adictivos de Madrid.

En esencia, de las quejas recibidas, se pueden apuntar **dos motivos fundamentales** de desacuerdo con el inicio del expediente: en primer lugar, la falta de constatación, mediante algún sistema de verificación objetiva, del **contenido concreto de la bebida** que se está consumiendo en el momento de la comprobación por los agentes denunciantes, y, en segundo lugar, la **ausencia de notificación** en el acto de la denuncia, lo que implica que muchos denunciados desconocen el hecho de la denuncia y se ven privados de la posibilidad de acogerse a la reducción del importe de la sanción, característica del procedimiento abreviado.

En 2013 esta institución recomendó al **Ayuntamiento de Madrid** que articulara un sistema válido de comprobación del contenido alcohólico de las bebidas que se consumen en la vía pública, que no sea la mera percepción sensorial del agente denunciante, como prueba específica, con el objeto de documentar adecuadamente la actuación sancionadora y confirmar que se está incurriendo en la conducta tipificada por la ley. El Ayuntamiento de Madrid aceptó la **Recomendación**. Sin embargo, el hecho de que se sigan recibiendo quejas durante el año 2014 apunta a que no se está aplicando, pues los ciudadanos ponen de manifiesto que se denuncia sin realizar ningún tipo de comprobación in situ, y que, además, los agentes que formulan la denuncia tan solo identifican al presunto infractor, sin comunicarle que va a ser denunciado, ni entregarle copia del acta de denuncia, por lo que se ha estimado procedente reabrir la actuación y realizar un seguimiento de la recomendación formulada, con el objeto de comprobar la efectiva puesta en práctica de la misma (13005040).

3.7 CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES POLICIALES

Un ciudadano expuso los problemas con los que se estaba encontrando para que se procediese a la cancelación de sus antecedentes policiales. La **Dirección General de la Policía** le había informado de que para acceder a su solicitud debía acreditar el procedimiento judicial y la firmeza de la resolución dictada o, en su caso, el archivo de la misma. Según indicaba el interesado, estos antecedentes se habían

producido tras resultar encartado en el año 2000 en unas diligencias por unos presuntos hechos delictivos, que habían sido remitidos a un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Cartagena, que a su vez las remitió a la Fiscalía de Menores de Murcia, y ello a pesar de que en el momento de los hechos contaba con 28 años de edad. Pese a sus gestiones, no se le había informado sobre la situación de las actuaciones, ni tampoco se habían localizado las mismas. Los informes remitidos tanto por el **Consejo General del Poder Judicial** como por la **Fiscalía General del Estado** confirmaron las alegaciones del compareciente y la inexistencia de procedimiento alguno contra el ciudadano. En consecuencia, el Defensor del Pueblo interesó de la dirección general que llevase a cabo las gestiones oportunas para la cancelación de los antecedentes, lo que aceptó hacer tan pronto como recibiese la solicitud del interesado (14009151).

3.8 DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Consideración de los límites

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.

Dichos límites no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad con el objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de los derechos fundamentales, lo que exige que las resoluciones que aplican 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.

Para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo, es preciso que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho producirá una alteración del orden público, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por la Constitución.

Una medida restrictiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad si la misma cumple los tres requisitos siguientes: la idoneidad de la

restricción para conseguir el objetivo propuesto; la necesidad de la misma, en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto. En consecuencia, **para prohibir el ejercicio de un derecho fundamental de reunión, la autoridad gubernativa tiene que hacer una ponderación casuística**.

Además, en atención a lo establecido explícitamente en el artículo 21.2 de la Constitución, que habla de la existencia de razones fundadas, debe **motivar la resolución** correspondiente y justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

Solo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto, o sean desproporcionadas. No basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecer el derecho de reunión. En el mismo sentido, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión, de manera que solamente razones convincentes e imperativas puedan justificar las restricciones a esta libertad.

Sin embargo, en las resoluciones de 8 de marzo y 19 de abril de 2013 de la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Foral de Navarra**, que prohibieron dos concentraciones de funcionarios de la Policía Municipal, no se llevó a cabo el exigible juicio de proporcionalidad ni se justificó la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

Por ello, se **recomendó a dicha Delegación del Gobierno que ajuste el sentido de sus futuras resoluciones a la doctrina del Tribunal Constitucional** que exige interpretar los límites de los derechos fundamentales con carácter restrictivo, en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos y que, cuando resulte necesario limitar el ejercicio del derecho, motive suficientemente la resolución adoptada para que resulte posible controlar la proporcionalidad de la misma, justificando la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho de reunión. Dicha **Recomendación** ha sido aceptada (13021030).

La resolución de la **Subdelegación del Gobierno en Zaragoza** de 20 de mayo de 2013 modificaba el itinerario de una manifestación prevista para el 1 de junio del mismo año, debido a que en su recorrido se encontraba la vivienda de la Consejera de Educación del Gobierno de Aragón y se consideraba que se podía producir una

alteración del orden público con consecuencias que afectasen negativamente a la seguridad ciudadana con el consiguiente peligro para personas y bienes.

Una resolución anterior de la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza, de 4 de junio de 2012, había modificado el lugar de celebración de una concentración por coincidir con otro acto en el mismo lugar, espacio público y hora, sin acreditar la existencia de razones fundadas de orden público que pudieran fundamentar dicha resolución.

Para modificar el itinerario o lugar de una concentración es necesario que la autoridad gubernativa posea datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho de cada caso, a partir de los que cualquier persona pueda racionalmente concluir que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público, debiendo presidir toda actuación limitativa de este derecho el principio de *favor libertatis*. No basta la mera sospecha o posibilidad de que se vayan a producir alteraciones de orden público. Por ello, el Defensor del Pueblo recomendó a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón la modificación del criterio seguido en estos casos, ajustando el sentido de sus resoluciones a la doctrina del Tribunal Constitucional y adoptando una posición favorable al ejercicio de dicho derecho. Dicha sugerencia ha sido aceptada (13025186).

Régimen sancionador

Dos resoluciones dictadas por la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** sancionaban a dos ciudadanos que habían participado en una concentración que tuvo lugar en la Puerta del Sol, el 10 de junio de 2012. Las resoluciones estimaban que estos ciudadanos habían participado como integrantes destacados en dicha concentración y se habían negado a acatar los mandatos de los agentes de la autoridad, dirigiendo al resto de los concentrados en su actuación y originando desórdenes graves en los espacios públicos.

En las resoluciones sancionadoras dictadas por la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** no se hace ningún juicio de proporcionalidad, ni se motiva la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera se considera que pueda existir una limitación o afectación de un derecho fundamental. Además, se basan en el informe emitido por el jefe del Grupo de Intervención Policial de Madrid, en el que únicamente se hace una descripción general de los incidentes sin particularizar la actuación de los ciudadanos sancionados, de los que solo consta su filiación, por lo que la participación de los interesados en los términos indicados en la resolución sancionadora carece de respaldo probatorio. Además, en el mencionado informe consta que los ciudadanos sancionados fueron identificados hacia las 18:30 horas

mientras que los desórdenes descritos se produjeron hacia las 21 horas, lo que refuerza la desconexión entre los incidentes y la actuación de dichos ciudadanos.

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.

La Administración tendría que haber acreditado que la conducta personal de los sancionados había supuesto una extralimitación en el ejercicio de su derecho constitucional, lo que exigiría probar que con su actuación habían originado una alteración del orden público que hubiese puesto en peligro personas o bienes.

No se puede olvidar, por último, que aun en el supuesto de que hubiesen sido probados y fuese posible su subsunción en lo dispuesto en el artículo 23.n de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, la aplicación del régimen sancionador de dicha norma no puede prescindir de la circunstancia de que los ciudadanos a los que se imputa la infracción estén ejerciendo un derecho fundamental. 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 desalentador de su ejercicio.

Teniendo en cuenta la falta de respaldo probatorio de los hechos imputados a los interesados y la insuficiencia de la motivación de las resoluciones sancionadoras, se sugirió a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, que revocara las resoluciones sancionadoras. Dicha sugerencia no ha sido aceptada (12270183).

Hay que mencionar también la actuación de la Subdelegación del Gobierno en Jaén, que sancionó a una ciudadana que había participado en una manifestación que tuvo lugar en Jódar (Jaén) el 25 de septiembre de 2012, al atribuirle la condición de promotora de la manifestación por haber utilizado un megáfono para dirigir la misma.

En la denuncia no se indicaba el contenido de los mensajes transmitidos por la ciudadana sancionada y se señalaba que la manifestación había sido convocada por las personas que se encontraban ocupando la casa de la cultura de dicha localidad, por lo que la afirmación de que dirigía a las demás personas no tiene ningún soporte fáctico.

Se añade que el uso de un megáfono forma parte de las conductas que, inequívocamente, han de ser calificadas como pertenecientes al ámbito objetivo del ejercicio del derecho de reunión y manifestación. El uso de megafonía en el curso de una manifestación forma parte de estos instrumentos o vehículos materiales a través de los cuales los titulares del derecho, es decir todos los manifestantes y no solo los promotores y organizadores de la manifestación, tratan de hacer llegar su mensaje a los destinatarios.

A este respecto, el **Tribunal Constitucional** ha ratificado que, dada la íntima conexión histórica y doctrinal entre la libertad de expresión y el derecho de reunión, los titulares de este derecho están en condiciones de decidir acerca de cuáles han de ser los instrumentos o vehículos materiales a través de los que tratan de hacer llegar su mensaje a los destinatarios. La posibilidad de emitir, en el momento de celebrarse una manifestación, mensajes escritos o verbales -amplificados por megafonía o no- por parte de los titulares del derecho de reunión es inescindible de este, por lo que cualquier prohibición, limitación o imposición gubernativa sobre este punto ha de incidir de modo ineludible en el derecho de reunión.

En la resolución dictada en este procedimiento sancionador no se hace ningún juicio de proporcionalidad, ni se motiva la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera se considera que pueda existir una limitación o afectación de un derecho fundamental.

Por todo ello, se sugirió a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía que revocase la resolución sancionadora. Dicha **Sugerencia** no ha sido aceptada (13009632).

Finalmente, ha de señalarse un expediente sancionador tramitado por la **Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife**, en el que se multaba a un ciudadano por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 23.n) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, por originar desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos y causar daños graves a los bienes de uso público.

Tanto en la denuncia como en la resolución sancionadora se hace una descripción general del desarrollo de una concentración de unas 100 personas, que se inició, aproximadamente, a las 18:15 horas y finalizó pasadas las 20 horas, pero no se hace referencia a que se hubiesen puesto en peligro personas o bienes ni se particulariza la actuación del interesado, del que solo se hace constar su filiación. Las consideraciones relativas a la peligrosidad del desorden causado por los concentrados, recogidas en la información remitida a esta institución, no tienen ningún respaldo en la documentación obrante en el expediente, y en la resolución sancionadora dictada por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de

Canarias no se hace ningún juicio de proporcionalidad, ni se motiva la constitucionalidad de la sanción impuesta, ni siquiera se considera que pueda existir una limitación o afectación de un derecho fundamental, por lo que se sugirió a dicha Administración la revocación de la resolución sancionadora. Dicha **Sugerencia** no ha sido aceptada (13011652).

3.9 UTILIZACIÓN DEL MATERIAL ANTIDISTURBIOS

El **«Manual de actualización para unidades de intervención policial»** en su epígrafe 12.3.4 hace referencia al orden progresivo de las actuaciones policiales en las concentraciones y manifestaciones, y establece, respecto al lanzamiento de pelotas de caucho, que solamente estará autorizado en casos extremos, debidamente justificados y previa autorización del jefe de la fuerza actuante en el lugar.

La regulación sobre el asunto está contenida en la Circular sobre empleo de material antidisturbios, de fecha 3 de septiembre de 2013, elaborada por la Comisaría General de Seguridad Ciudadana con la aprobación de la Dirección Adjunta Operativa, y en el «Manual de actualización para unidades de intervención policial».

Teniendo en cuenta que se trata de armas y municiones potencialmente peligrosas, es necesario que se establezcan unas normas precisas y detalladas que eviten o minimicen las consecuencias no deseadas que puede tener su uso para la vida o integridad de las personas.

Por ello, se ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que proceda a la elaboración de una normativa que regule la utilización de las armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho, con el contenido mínimo que se relaciona a continuación:

- Características técnicas de los distintos tipos de armas y proyectiles utilizados, especificando su precisión, si el arma utilizada permite una graduación de la potencia del disparo, la distancia óptima para su uso, la distancia mínima y máxima para evitar el riesgo de lesiones y el resultado de los estudios técnicos realizados para concretar los riesgos de lesividad que entraña su uso.
- Pautas para su uso, especificando las circunstancias en las que su uso está autorizado y prohibido, los funcionarios policiales a los que les corresponde decidir sobre su utilización, la orientación de los disparos, las zonas del cuerpo humano en las que está prohibido el impacto de los proyectiles, la necesidad de hacer disparos de aviso, etcétera.
- Formación de los agentes habilitados para el uso de dichas armas.

- Mecanismos de control internos de la asignación de dicho material a cada agente y de las circunstancias concurrentes en cada ocasión en las que sean utilizadas. Para lo cual es necesaria la elaboración de informes por el agente actuante, por el responsable policial de la patrulla, grupo o unidad y por el responsable policial del operativo, en los cuales, además de identificarse a los agentes policiales actuantes, se precise el número de disparos realizados, el lugar donde se realizan y las circunstancias que han determinado la necesidad de los mismos.
- Protocolo de actuación en aquellos casos en los que el impacto haya alcanzado a alguna persona, para tener conocimiento de las lesiones producidas por el impacto y asegurarse de que los heridos reciben la asistencia médica necesaria.

La **Dirección General de la Policía** no ha aceptado la **Recomendación** de esta institución, al considerar que la regulación y los mecanismos de control existentes son suficientes (12009172).

Es asimismo importante contar con información sobre las actuaciones policiales, lo más completa posible, que permita su análisis y valoración. La finalidad es mejorar los procedimientos de trabajo e intentar que no se repitan errores en el despliegue de los medios humanos y materiales. Dicha información podría ser útil para evitar la reiteración de resultados no deseados y la corrección de las actuaciones de funcionarios policiales susceptibles de ser sancionadas disciplinariamente.

El informe elaborado por el inspector coordinador competente, en relación con la manifestación del sector de la minería que tuvo lugar en Madrid el 11 de junio de 2012, no contiene una relación detallada de los hechos acaecidos, prácticamente no aporta ningún dato de la actuación policial y no informa del número de ciudadanos que sufrieron lesiones a consecuencia de la misma.

Por lo que se refiere a las lesiones sufridas por una ciudadana que participaba en la manifestación (costillas y vértebras fracturadas, neumotórax, contusión pulmonar y laceración hepática), a consecuencia de las cuales estuvo hospitalizada desde el 11 de julio hasta el 24 de agosto de 2012, la única información proporcionada por la Dirección General de la Policía es que las actuaciones para esclarecer los hechos las está llevando a cabo el Juzgado de Instrucción número 29 de Madrid.

Por ello, se **recomendó a la Dirección General de la Policía el establecimiento de mecanismos de información** que permitan analizar y valorar las actuaciones policiales en todos aquellos casos en los que ha 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, la cual no ha sido aceptada (12015283).

3.10 TRÁFICO

3.10.1 Procedimiento sancionador de tráfico

La conducción al volante implica, fundamentalmente, un ejercicio de responsabilidad por parte de la ciudadanía. Los datos estadísticos ofrecidos por la Dirección General de Tráfico reflejan que, **entre 2005 y 2014, el número de víctimas mortales ha disminuido en un 65%**, lo que demuestra que las políticas en materia de tráfico y seguridad vial están siendo eficaces.

Los índices de siniestralidad durante el año 2014 pusieron de manifiesto, entre otras circunstancias, que se habían incrementado las infracciones por consumo de drogas (se realizaron 24.000 pruebas para su detección, dando un resultado positivo del 25%) y que existía un aumento considerable de la vida útil de los vehículos, consecuencia de la crisis económica que afecta a las economías domésticas.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso recordar la necesidad de inversión en la conservación de las carreteras que debe realizar el Ministerio de Fomento. La falta de inversión en carreteras tiene una incidencia directa en la seguridad vial, pero también provoca un envejecimiento del parque móvil y dificulta la fluidez del tráfico.

La persecución y posterior sanción de las conductas infractoras mediante una estricta normativa sancionadora siempre levanta el recelo de los conductores, que opinan que no existe proporcionalidad entre el hecho cometido y la multa impuesta. El Defensor del Pueblo, sensible a la opinión de la ciudadanía, considera que, si bien es cierto que la cuantía de las sanciones en materia de tráfico es elevada, es imprescindible tener muy presente las consecuencias que pueden derivarse de una conducción negligente al volante.

Motivación de las resoluciones

Como en años anteriores, han sido numerosas las quejas recibidas en materia de tráfico. En ocasiones, las resoluciones administrativas no se ajustan al caso concreto, excepto en los datos de los interesados, el número de expediente y los hechos denunciados. En estos casos, los fundamentos jurídicos de las resoluciones, en lugar de rebatir las alegaciones presentadas y cimentar la decisión finalmente adoptada, son una enumeración de artículos de la normativa vigente que no se ajustan al caso concreto ni aportan argumentación suficiente.

El respeto a la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos imponen la exigencia de motivación de los actos administrativos y, más aún cuando se trata de actos administrativos sancionadores, entendidos estos como actos restrictivos de derechos subjetivos. Si bien es cierto que la motivación de

la resolución administrativa no está sujeta a un rígido formalismo y ha de ser sucinta, de acuerdo con jurisprudencia del Tribunal Supremo, la mera cita o transcripción de las disposiciones normativas no siempre es suficiente. Por todo ello, cabe interpretar que la referencia a los preceptos **aplicados** debe ir acompañada de las razones adicionales que sean **aplicables** al caso concreto.

Una **resolución motivada**, además de asegurar la legalidad y rigor del procedimiento, permite al ciudadano conocer las razones de la decisión que se adopta y la posibilidad de refutar de forma justificada, a través de los correspondientes recursos, los fundamentos en que se basa.

Especialmente intensa es la necesidad de motivación, cuando se trate de casos en los que se aplica el principio de presunción de veracidad de las denuncias de los agentes de la autoridad.

El Defensor del Pueblo es consciente de que el elevado número de procedimientos sancionadores que se tramitan al año dificulta, enormemente, que se dedique el tiempo necesario a examinar de forma minuciosa y concienzuda las alegaciones y recursos presentados. Sin embargo, es necesario que todo el personal al servicio de las administraciones, así como sus titulares, tomen conciencia de su responsabilidad, siendo imprescindible un esfuerzo adicional para que los procedimientos sancionadores de tráfico se tramiten con las debidas garantías para los ciudadanos.

La tendencia legislativa actual de incorporar medidas como la tasa judicial, que en el caso de sanciones de tráfico conlleva el pago del 50% de la sanción, supone, en la práctica, una desincentivación en el acceso a la Justicia, lo que debe forzar más, si cabe, al órgano sancionador en materia de tráfico a extremar su diligencia a la hora de resolver las alegaciones y recursos presentados en vía administrativa, erradicando las disfunciones que conlleva la mala praxis.

Errores de identificación

En 2014, el número de quejas referidas a un error por parte del agente denunciante al consignar los dígitos de la matrícula del vehículo ha sido significativo (14008694, 14005183, entre otras). La fugacidad del momento de la infracción provoca que el agente tenga al vehículo en su ángulo visual por un espacio de tiempo muy breve y, al anotar la matrícula, algún dígito pueda ser consignado erróneamente. Un claro ejemplo de ello es el caso de una ciudadana residente en Madrid, a quien el **Ayuntamiento de Barcelona** le imputaba una infracción con su vehículo en dicha ciudad. La interesada aportó un certificado que acreditaba que ese mismo día había acudido a su trabajo y a las clases de la escuela de idiomas donde estaba matriculada. A pesar de haberlo puesto en conocimiento del consistorio a través de las alegaciones

y recursos correspondientes, no fue hasta la intervención del Defensor del Pueblo cuando el **Ayuntamiento** reconoció el error y **procedió a la revocación del expediente** (14010673). Caso parecido le ocurrió a una residente de Teruel, a quien el Ayuntamiento de Madrid le imputó otra infracción: el boletín de denuncia no reflejaba el modelo del vehículo y se consignó que era de color verde cuando el suyo era gris (14002201).

En otro caso, la interesada residía en la isla de Menorca y aportó los certificados negativos de las navieras que realizan trayectos de la isla con el resto de la península, para acreditar que su vehículo no había salido de Menorca. El **Ayuntamiento de Madrid revocó la sanción impuesta** reconociendo la existencia del error cometido (14007121).

Cámaras de vigilancia

Un supuesto poco habitual que se ha producido en el año 2014 es el hecho de que sea una cámara de vigilancia de tráfico la que, debido a un error técnico, confunda reiteradamente los dígitos de la matrícula de un vehículo: concretamente, la letra Y con la V. Por este motivo, el Ayuntamiento de Madrid había incoado a un ciudadano hasta cinco expedientes sancionadores por distintas infracciones. Desde el Defensor del Pueblo se solicitó al consistorio que procediera a la revocación de los expedientes incoados por dicho motivo y a la reparación de las deficiencias técnicas observadas en los aparatos de control de tráfico, con el objeto de evitar nuevas sanciones y molestias para el interesado (14011252).

Señalización

La señalización debe ser lo suficientemente clara y visible para que los conductores puedan conocer en todo momento las directrices a seguir. No siempre ocurre así, tal y como puso de manifiesto un ciudadano que indicó que, en el lugar donde fue denunciado, la señal indicativa de prohibición estaba tirada en el suelo y por dicho motivo no pudo visualizar que no podía circular por la carretera de Las Peñas 31, en Albacete. Asimismo, indicó que dos meses después de la denuncia, la señal seguía estando tirada en el suelo. El **Ayuntamiento de Albacete**, a instancias de una **Sugerencia** realizada por el Defensor del Pueblo, comprobó la veracidad de los hechos expuestos y **revocó el expediente sancionador** (13031644). En otro caso, el conductor indicó que había sido denunciado en un lugar donde, a pesar de existir una señal que indicaba que se debía estacionar en batería, el espacio reservado para hacerlo no lo permitía, tal y como acreditaban las fotografías aportadas. Prueba de ello era que la señal había sido retirada posteriormente por el Ayuntamiento de Madrid. Sin embargo, la tramitación del expediente sancionador había continuado hasta la

imposición de la sanción. La intervención del Defensor del Pueblo fue determinante para que el ayuntamiento reconociera el error y procediera a la devolución de los ingresos indebidos (14018197).

Seguro obligatorio

Como consecuencia de las quejas recibidas en los últimos años, se aprecia que han aumentado el número de denuncias por el hecho de no tener concertado el seguro obligatorio del vehículo. Las dificultades económicas que han afectado y afectan todavía a muchos ciudadanos han provocado que, en ocasiones, los titulares de los vehículos hayan dejado de abonar el seguro obligatorio del vehículo. En muchos casos, los ciudadanos alegaban que, a pesar de que el vehículo estaba estacionado en la vía pública porque no disponían de dinero para alquilar un garaje, no habían circulado en ningún momento con dicho vehículo, por lo que consideraban injusta la sanción impuesta. Estas quejas no pudieron ser admitidas a trámite pero se trasladó a los ciudadanos la información necesaria del modo de proceder en el supuesto de que no se pudiera afrontar el pago del seguro obligatorio del vehículo: se debía solicitar, de forma inmediata, la **baja temporal del vehículo en la Jefatura Provincial de Tráfico**.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la consulta de los datos de los vehículos en el **Fichero de Vehículos Asegurados** (FIVA) ha provocado algunos errores que han tenido como consecuencia la incoación de expedientes sancionadores por no tener concertado el seguro obligatorio del vehículo. La documentación aportada por una conductora de Alicante demostró que el vehículo disponía de seguro desde el año 2005 y que, en la fecha de la denuncia, este estaba en vigor, por lo que la sanción de 1.500 euros que le había sido impuesta era manifiestamente injusta. La Dirección General de Tráfico comprobó la veracidad de lo alegado y procedió a la revocación de la sanción (14015347).

Errores en la cuantía de la multa

En ocasiones, la cuantía consignada por el agente en el boletín de denuncia era errónea, como en el caso de un ciudadano extrranjero, que se dirigió al Defensor del Pueblo para comunicar que unos agentes habían denunciado a su padre por tener la autorización administrativa de conducir caducada y habían consignado en el boletín una sanción de 500 euros cuando, en realidad, la cuantía de la sanción que le correspondía por los hechos denunciados era de 200 euros. La Dirección General de Tráfico rectificó la tramitación del expediente sancionador realizada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Albacete (14010095).

Notificaciones

La forma como se plantean las notificaciones en el marco del procedimiento sancionador sigue provocando la recepción de numerosas quejas. La figura de la **Dirección Electrónica Vial**, incorporada al ordenamiento mediante la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, todavía no tiene la implantación que sería deseable, en gran medida por la falta de información de la ciudadanía de la existencia de dicha opción.

El preámbulo de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, anteriormente citada, señala que «las notificaciones en boletines oficiales pueden efectivamente ofrecer "garantías formales" de que la notificación ha sido practicada. Sin embargo, no ofrecen "garantía material" alguna al ciudadano de que tenga siempre conocimiento de los procedimientos que contra él se dirigen», de ahí la necesidad de creación de la figura de la Dirección Electrónica Vial.

Las notificaciones por vía postal y edictal son objeto de un número considerable de quejas recibidas en el Defensor del Pueblo. Revisados los expedientes sancionadores a los que se referían los ciudadanos, se comprobó que existían defectos en la tramitación que aconsejaban la revocación de las resoluciones en su día adoptadas.

A tal efecto, se procedió a remitir a la **Dirección General de Tráfico** (13031368), al **Ayuntamiento de Logroño** (14006016) y al **Ayuntamiento de Palencia** (14005469), las correspondientes sugerencias con el objeto de que se revocara la resolución, dejando sin efecto la sanción impuesta y se procediera al reintegro de lo indebidamente pagado por los ciudadanos, junto con los intereses de demora devengados. **Todas las Sugerencias fueron aceptadas**, tanto por la dirección general como por los consistorios.

3.10.2 Otras cuestiones de tráfico

Personas con discapacidad

En el artículo 30 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se indica que los ayuntamientos adoptarán las **medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento** de los vehículos automóviles pertenecientes a personas con problemas graves de movilidad, por razón de su discapacidad.

Tanto en dicha norma, como en la Ley reguladora de las bases del régimen local, y en el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y

seguridad vial, se establece la competencia de los municipios para aprobar ordenanzas y reglamentos para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, establece que los ayuntamientos estarán obligados a reservar plazas de aparcamiento para personas en situación de movilidad reducida junto a su centro de trabajo y domicilio, y el Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, indica que los ayuntamientos aprobarán normativas que faciliten el estacionamiento de los vehículos que transporten a personas con movilidad reducida con objeto de evitarles largos desplazamientos.

En el municipio de Robledo de Chavela (Madrid) no existe normativa específica que regule y garantice que las personas con movilidad reducida puedan estacionar su vehículo en una plaza de aparcamiento para personas con discapacidad, por lo que se recomendó al ayuntamiento de dicha localidad que procediera a la regulación del estacionamiento reservado para vehículos que transporten a personas con discapacidad y movilidad reducida. Dicha corporación no se ha pronunciado todavía sobre la aceptación de dicha **Recomendación** (13028498).

Lengua oficial

Los ciudadanos tienen derecho, en sus relaciones con la Administración Pública de Cataluña, a utilizar la lengua oficial que elijan sin que ello implique retrasos en el procedimiento ni suspensión de su tramitación en los plazos establecidos.

En la tramitación de un expediente sancionador por el **Ayuntamiento de Tarragona** únicamente se notificó en castellano la resolución del recurso de reposición que había formulado el interesado, a pesar de que este había insistido en que todas las notificaciones y actuaciones practicadas le fueran remitidas en dicha lengua, por lo que se sugirió a dicha corporación que remitiese un testimonio traducido de la totalidad del expediente administrativo. Dicha **Sugerencia** ha sido aceptada (11009987).

Pruebas de detectación de alcohol en carretera

En la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en el Reglamento General de Circulación se establece la **obligatoriedad para los conductores de someterse a las pruebas de detección alcohólica**, pero la

realización de dichas pruebas queda al prudente arbitrio de las autoridades encargadas de la vigilancia del tráfico.

Los agentes de la Policía Local de Torredonjimeno (Jaén), tras el atropello de una ciudadana en un paso de peatones, no consideraron necesario someter a la prueba de detección alcohólica al conductor del vehículo que había provocado el atropello, al considerar que su comportamiento, su forma de expresarse y la coordinación de sus movimientos no indicaban que pudiera estar bajo la influencia de bebidas alcohólicas.

Esta institución estima que, pese al carácter potestativo de la facultad que corresponde a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico de realizar dichas pruebas, estas deberían haberse realizado, con el fin de descartar o confirmar la presencia de sustancias en el organismo del conductor, de cara a su debido enjuiciamiento por la autoridad judicial y su encuadramiento en alguno de los tipos delictivos de delitos contra la seguridad del tráfico.

Por ello se recomendó al Ayuntamiento de Torredonjimeno (Jaén) que, cuando se produzca un accidente en ese término municipal, los agentes de la Policía Local sometan al conductor o usuario de la vía a las pruebas de detección alcohólica u otras sustancias estupefacientes, tenga o no síntomas evidentes de encontrarse bajo la influencia de sustancias nocivas que puedan afectar a su capacidad de conducción. Dicha **Recomendación** ha sido aceptada (14000353).

Vehículos históricos

El Reglamento de vehículos históricos exige, para que un vehículo tenga la consideración de histórico, que disponga de la inspección técnica, previa a su matriculación, efectuada en una estación de **Inspección Técnica de Vehículos** de la provincia del domicilio del solicitante.

Un ciudadano planteó a esta institución que dicho requisito no era exigido de forma uniforme por las distintas jefaturas de tráfico, de forma que, en algunas, se procedía a la matriculación de los vehículos históricos aunque la inspección técnica se hubiese efectuado en una estación de una provincia distinta a la del domicilio del solicitante, mientras que en otras se exigía el cumplimiento riguroso de dicho requisito.

Por ello, se **recomendó a la Dirección General de Tráfico** que dictara las instrucciones oportunas a las distintas jefaturas en orden a la uniforme y correcta aplicación de la normativa que regula el procedimiento de matriculación de vehículos históricos, con el fin de evitar que se dé un tratamiento distinto sin justificación objetiva alguna. Dicha **Recomendación** ha sido aceptada (13017003).

Forma del examen para la obtención del permiso

Hasta la modificación del artículo 56.1 del Reglamento General de Conductores, llevada a cabo por el Real Decreto 62/2006, de 27 de enero, se preveía que, en casos especiales, debidamente justificados, podría admitirse para el permiso de las clases A1, A, B y licencia de conducción, la forma oral u otra forma adaptada a las circunstancias personales de los aspirantes.

Un ciudadano que había obtenido su permiso de conducción en el año 1996 realizando las pruebas de forma oral, dada su condición de analfabeto, tras la declaración de la falta de vigencia de su autorización para conducir por la pérdida de la totalidad de los puntos asignados, no fue autorizado a examinarse nuevamente de forma oral.

Resulta contradictorio facilitar a una persona la obtención de la autorización para conducir teniendo en cuenta sus circunstancias concretas, en este caso el analfabetismo, y posteriormente denegarle dicha posibilidad, por lo que se sugirió a la **Dirección General de Tráfico** que valorara la posibilidad de realizar al interesado las pruebas de control de conocimientos, para la recuperación del permiso de conducir de manera distinta a los procedimientos habituales, siempre que se garantice que el aspirante posea los conocimientos adecuados.

La Dirección General de Tráfico considera que en la actualidad mucha información llega a los conductores mientras circulan mediante paneles de señalización variable y que, siguiendo sus indicaciones, se pueden evitar situaciones de riesgo al volante y evitar un accidente, por lo que es necesario exigir en la prueba teórica una capacidad mínima para leer y comprender lo escrito (14004642).

3.11 RÉGIMEN ELECTORAL

La celebración de las elecciones al Parlamento Europeo el 25 de mayo de 2014 ha dado lugar a la recepción de quejas, que siguen poniendo de relieve determinadas deficiencias de funcionamiento del procedimiento electoral, del mecanismo de nombramiento de los miembros de las mesas electorales y de la forma de ejercicio del voto por correo, que continúan afectando negativamente al derecho de participación de algunos ciudadanos en los asuntos públicos.

Voto por correo desde el extranjero

Han sido numerosas las quejas que afectan al mecanismo del voto por correo desde el extranjero, de ciudadanos residentes de forma permanente fuera del país

(voto CERA), así como algunas de ciudadanos españoles residentes de forma temporal fuera de España (voto CER).

En ambos casos, aparte de cuestionarse el sistema de voto rogado, al que ya se ha hecho referencia en informes anuales de años anteriores, que fue introducido en la normativa electoral tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, se sigue poniendo de manifiesto la imposibilidad de ejercer el derecho de sufragio activo reconocido en nuestra Constitución, debido a las complejidades que afectan al procedimiento, que incluye la intervención de otros sistemas postales diferentes del nacional, lo que, en gran parte, puede ser considerado el origen de los retrasos en la recepción por el elector de la documentación necesaria para hacer efectivo el derecho de sufragio.

En cuanto a la solicitud de voto, esta hay que hacerla de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: «Los españoles inscritos en el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero deberán formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria».

Ponían de relieve en sus quejas algunos ciudadanos que cuando la ley electoral regula el voto de los residentes ausentes, no especifica el medio a utilizar para solicitar el voto por correo, por lo que **debería permitirse el uso de las nuevas tecnologías**, con las necesarias cautelas sobre las formas de identificación y autenticación, como medio de relacionarse el ciudadano con la Administración y, de esta forma, ahorrar tiempo y costes, y dar cumplimiento de esta manera a las previsiones generales de la obligación establecida para las administraciones de habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos. Todo ello con independencia de que el depósito de dicho voto sí deba hacerse bien personalmente en el consulado o por correo certificado, una vez recibidas las papeletas de votación de la Oficina del Censo Electoral.

En el informe remitido por la **Oficina del Censo Electoral** (OCE) sobre este aspecto, y sin perjuicio de que no está previsto en un futuro admitir el correo electrónico como sistema de solicitud, sin embargo sí se prevé desarrollar un procedimiento de remisión de los impresos de solicitud como formularios web, a los que se acceda con un certificado electrónico reconocido o mediante una clave de tramitación telemática que se ponga a disposición de los electores, en las comunicaciones personales de los impresos de solicitud que se les envían de oficio para cada elección, si fuera aprobado por la Junta Electoral Central (14007817, 14009715, 14010073, 14010260 y otras).

Otro aspecto que suscita la presentación de quejas en esta institución, relativo al ejercicio del derecho de voto por ciudadanos españoles que residen en el extranjero, es el retraso en la recepción por los electores en el país de que se trate de la documentación necesaria para ejercer el derecho al voto y que ha de ser remitida por la Delegación Provincial de la OCE correspondiente.

Así pues, el hecho de que el envío correspondiente no llegue al elector no significa necesariamente que la Oficina del Censo Electoral y las Oficinas de Correos y Telégrafos españolas que deben intervenir en el envío hayan incumplido los plazos que se deducen de la legislación electoral vigente, a efectos de la remisión a los electores residentes en el extranjero de la documentación para votar por correo, ya que no es infrecuente que los retrasos en la remisión de dichos envíos se hayan originado en los servicios de correos de los países de residencia de sus destinatarios.

Por ello, esta institución ha vuelto a insistir, ante la Junta Electoral Central, de que se trata de situaciones que, por una u otra causa, y con mayor o menor entidad, se vienen repitiendo en todos los procesos electorales. Quizás resultaría conveniente abordar sistemas que fuesen a la raíz del problema, a través, por ejemplo, de un nuevo diseño del conjunto de los plazos a que debe ajustarse la realización de las operaciones sucesivas que configuran el procedimiento electoral, en el que fuera ampliado el período de que disponen los electores para la remisión de su voto por correo; o bien articulando un procedimiento alternativo al de voto por correo, posiblemente basado en el uso de las nuevas tecnologías, que permitiese obviar las incidencias que pueden experimentar los envíos postales, especialmente los internacionales que deben pasar por las manos de más de una administración postal; o mediante cualquier otra fórmula que superase las dificultades del actual procedimiento.

Designación de miembros de las mesas electorales

Esta institución sigue recibiendo quejas de ciudadanos que han sido **designados en ocasiones sucesivas para ser miembros de una mesa electoral**, y que manifiestan su extrañeza ante tan reiterada coincidencia que es altamente improbable cuando el criterio establecido para tal designación es el sorteo (14009644, 14009859, 14010027, 14010747 y otras).

Otra cuestión, en íntima conexión con la anterior, es la relativa al desempeño de los cargos de presidente y vocal de las mesas electorales (artículo 27 de la Ley Orgánica del régimen electoral general). La ley, al regular el procedimiento de designación de los ciudadanos que deben formar parte de las mesas electorales, contempla la posibilidad de que quienes resulten designados formulen excusas ante la

Junta Electoral de Zona competente que, en su caso, les impidan el desempeño de los cometidos correspondientes.

Sobre la interpretación que han de dar a la referida previsión legal las juntas electorales de zona, la Junta Electoral Central dictó la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del régimen electoral general, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales que, atendiendo al punto de vista manifestado de forma reiterada por esta institución, concretó las causas de impedimento para formar parte de las mesas electorales, contemplando las causas relativas a la situación personal del miembro designado, las relativas a las responsabilidades familiares y las relativas a las responsabilidades profesionales.

La falta de homogeneidad en la valoración y aceptación o rechazo de las diferentes causas previstas, pese a la existencia de la citada instrucción, motivó que esta institución se dirigiera a la Junta Electoral Central trasladando la necesidad de revisión de los criterios hasta ahora admitidos, la delimitación clara de los mismos respecto del tipo de eventos que pueden justificar una excusa, y la introducción de algunos nuevos como pudiera ser limitar el número de veces que un elector puede ser designado miembro de una Mesa, habida cuenta de la reiteración de quejas de ciudadanos que han sido designados en ocasiones sucesivas para ser miembros de una mesa electoral.

Así, se formuló una **Recomendación,** con el objeto de valorar la procedencia de revisar los supuestos previstos en la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de presidente y vocal de las mesas electorales, con el fin de que se incluyera entre los mismos expresamente la **excusa de haber sido designado con anterioridad, al menos en tres ocasiones**, miembro de una mesa electoral. La **Recomendación ha sido aceptada**, dictándose al efecto por la Junta Electoral Central la Instrucción 2/2014, de 11 de diciembre, sobre interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (14007817).

4 MIGRACIONES

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Los últimos datos oficiales sobre el **número de personas extranjeras residentes legales en España,** disponibles en el momento de elaborar este informe, corresponden al mes de junio del año 2014. El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2014 es de 4.905.495. Considerando el régimen jurídico de aplicación, el número de extranjeros en régimen comunitario es de 2.724.189, lo que supone el 55,53% del total. En el caso de los extranjeros en régimen general esta cifra asciende a 2.181.306, es decir, el 44,47%.

Como se ha señalado, no se dispone de los datos completos correspondientes al año 2014, por lo que no se pueden analizar los mismos con relación al año 2013. Sin embargo, sí se constata que durante el primer semestre de 2014 se ha producido un descenso cifrado en 38.132 extranjeros residentes menos.

Respecto al descenso mencionado en el párrafo anterior, la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** explica que, durante los últimos doce meses y como consecuencia del Plan intensivo de tramitación de expedientes de nacionalidad, un elevado número de extranjeros en régimen general ha accedido a la nacionalidad española, siendo este uno de los motivos principales del descenso en dicho régimen. Los países de nacionalidad que más han visto reducido el número de extranjeros residentes en los últimos trimestres, han sido Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Junto a ese descenso en el régimen general, se constata también un incremento sostenido de los extranjeros a los que les es de aplicación el régimen comunitario, que experimentan un aumento durante los últimos doce trimestres de 275.555 residentes.

Las tres nacionalidades con mayor número de extranjeros residentes en España son la rumana (940.252), la marroquí (774.395) y la británica (269.756), que conjuntamente representan el 40,45% del total de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Resulta destacable además que, entre las quince nacionalidades con mayor presencia en España, ocho corresponden a países de la Unión Europea (por ejemplo, Italia, Bulgaria, Alemania y Portugal).

La media de edad de los ciudadanos residentes en España en régimen comunitario es de 38,7 años mientras que la de los residentes extranjeros, a los que les es de aplicación el régimen general, desciende a los 32,1 años. Destaca también en el régimen general el número de menores de 16 años (19,55%), es decir, 426.412 extranjeros, de los cuales, 199.687 son marroquíes y 44.998 de nacionalidad china.

Un año más, **las quejas referidas al Registro Civil se refieren fundamentalmente a ciudadanos extranjeros** que sufren demoras en la tramitación de sus expedientes de nacionalidad (las cuestiones referidas al Registro Civil se encuentran en el epígrafe 1.8 del presente informe). En el período comprendido entre los años 2010 a 2013 más de 600.000 personas formularon solicitud de nacionalidad española. Como ya se indicó en el pasado informe anual, para poder tramitar este volumen de solicitudes el Ministerio de Justicia puso en marcha el **Plan Intensivo de Nacionalidad,** mediante la firma de una encomienda de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Inmuebles en junio de 2012. Además, en abril de 2013 se firmó una encomienda de gestión con el Consejo General del Notariado para agilizar la realización de juras o promesas de fidelidad al Rey y de obediencia a la Constitución y a las leyes.

Se ha de reconocer el esfuerzo realizado que ha permitido que, a 1 de enero de 2015, se hayan resuelto 518.898 expedientes y queden pendientes de resolución 92.903 expedientes, correspondientes a solicitudes formuladas entre los años 2010 y 2013. Sin embargo, a estas solicitudes pendientes de resolver, hay que sumar un número indeterminado de expedientes, anteriores al año 2010, y que no formaban parte del **Plan Intensivo de tramitación de la Nacionalidad,** que por motivos diversos continúan sin resolverse.

Otro motivo frecuente de queja relacionado con las solicitudes de nacionalidad, se refiere a la demora que acumulan un número significativo de registros civiles para los trámites de jura e inscripción de nacimiento, posteriores a la resolución de concesión de la nacionalidad española. No se ha encontrado una respuesta satisfactoria a esta cuestión que continuará siendo objeto de seguimiento por parte de esta institución.

En cuanto a **las quejas más relevantes en materia consular,** destacan por su número dos asuntos diferentes. El primero de ellos, como ya se indicó en el pasado informe anual, se refiere a 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, fundamentalmente en el Consulado General de España en La Habana (Cuba), debido al alto número de solicitudes presentadas que no fue acompañado de la dotación de medios personales suficientes. Durante este año, se ha reforzado de manera temporal la dotación de personal del citado consulado, ya que seguía existiendo un importante número de expedientes pendientes de resolución.

El segundo de los asuntos relacionado con los consulados, respecto al que se ha recibido un número significativo de quejas, se refiere a las resoluciones dictadas por el Consulado General de España en Nador (Marruecos) de visados por

reagrupación familiar en régimen general y de estancia en régimen comunitario, fundamentalmente de cónyuges de ciudadanos españoles.

A la vista del número de quejas recibido y comprobar que las resoluciones no parecían individualizar los motivos de la denegación, se recomendó a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** que se adoptasen las medidas necesarias para que en las resoluciones denegatorias de visado de reagrupación familiar se fundamentaran e individualizaran los motivos de dicha denegación, evitando la utilización de modelos formularios y la falta de referencia a las circunstancias particulares de cada caso; y, en segundo lugar, para que se dictaran instrucciones con el fin de que las resoluciones denegatorias de visado de reagrupación familiar tuviesen un grado de certeza plena sobre la simulación del matrimonio, prescindiéndose de meras conjeturas.

Las **Recomendaciones** fueron rechazadas. Sin embargo, siguieron recibiéndose quejas por la misma cuestión, por lo que se elevó el contenido de la **Recomendación** al **Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.** En su respuesta, comunicaba que compartía el criterio sobre la necesidad de alcanzar una convicción plena de la simulación del matrimonio, apoyándose en el mayor número de datos objetivos y que había dado instrucciones en tal sentido al Consulado General de España en Nador. En la fecha de redacción de este informe continúan llegando quejas en el mismo sentido por lo que no parece que la cuestión haya quedado resuelta, razón esta por la que siguen abiertas las actuaciones con el citado Consulado.

Otro asunto al que se le ha prestado particular atención durante el año 2014 se refiere a la **situación de los presos españoles en el extranjero.** Se ha elaborado un estudio monográfico que será presentado por la Defensora ante las Cortes Generales en 2015. El citado estudio repasa la situación de las personas españolas privadas de libertad en el extranjero, con especial referencia a aquellos países que albergan el mayor número de presos españoles. Se analizan las principales cuestiones que son objeto de queja por parte de los presos y sus familiares, y se formulan conclusiones y **Recomendaciones** dirigidas a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia.

Las **entradas de personas extranjeras que intentan acceder a territorio español de manera irregular** ha sido un año más objeto de atención. Se ha hecho un especial seguimiento de la situación en las ciudades de Ceuta y Melilla.

En el caso de la ciudad de Ceuta, se inició una actuación de oficio el día 7 de febrero de 2014, al día siguiente de conocer la noticia de que se había producido el fallecimiento de 15 personas que intentaban acceder de manera irregular a territorio nacional. Un número significativo de ciudadanos y de organizaciones no gubernamentales solicitaron también la intervención del Defensor del Pueblo, no sólo

por los fallecimientos sino también por las alegaciones realizadas respecto a las devoluciones sin procedimiento de los supervivientes, que se encontraban en territorio español, a las fuerzas de seguridad del país vecino. Tras la recepción del informe remitido por la Delegación del Gobierno en el que se informaba de la incoación de diligencias judiciales, se suspendió la actuación con la Administración y se inició con el Ministerio Fiscal con el ruego de que mantuviese informada a esta institución de las novedades que se produjesen en el procedimiento penal. En el momento de redacción del presente informe, la instrucción judicial continúa su curso.

En relación a la Ciudad de Melilla, se ha de destacar, en primer lugar, la no aceptación, ya en mayo de 2014, por parte del **Ministro del Interior** de las dos **Recomendaciones** formuladas por esta institución en noviembre de 2013, de las que ya se dio cuenta en el pasado informe anual. En síntesis, las citadas resoluciones contenían dos puntos. En el primero de ellos el Defensor del Pueblo solicitaba la retirada de la concertina del vallado exterior del perímetro fronterizo y se proponía su sustitución por un mecanismo no cortante que dificulte el salto de las vallas.

La segunda cuestión se refería a la necesidad de impartir instrucciones a la **Dirección General de la Guardia Civil** con el fin recordar a todos los efectivos que prestan servicio en la frontera de la Ciudad Autónoma de Melilla que, cuando se intercepte a un extranjero cuyo propósito sea entrar irregularmente en España, la respuesta debe ser por parte de los agentes de la Guardia Civil, la puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, para que se incoe el oportuno expediente administrativo previsto en la legislación de extranjería.

Como se ha indicado, ninguna de las dos **Recomendaciones** fueron aceptadas. Durante el año 2014 se han iniciado nuevas actuaciones de oficio y tras la recepción de quejas con alegaciones de devoluciones realizadas en el perímetro fronterizo sin seguir el procedimiento establecido en la legislación de extranjería. En dos de los incidentes producidos respectivamente en los meses de junio y octubre de 2014 se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Seguridad** que se han suspendido, en los primeros días del año 2015, al tener conocimiento de que los hechos están siendo conocidos por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número dos de Melilla.

Se continúa realizando un seguimiento constante de **las condiciones de los centros de estancia temporal para inmigrantes** de las ciudades de Ceuta y Melilla. En el caso de Melilla, que se visitó por última vez en los últimos días del año 2014, la sobreocupación ha sido constante durante todo el año. Con independencia de las mejoras, de cuya necesidad ya se ha dado traslado a la Administración, se ha de dejar constancia del esfuerzo realizado por el personal del centro. Gracias al citado esfuerzo y a la cooperación existente entre la **Dirección General de la Policía** y la **Secretaría**

General de Inmigración y Emigración se ha conseguido agilizar las salidas hacia la península (en las distintas modalidades de acogida humanitaria, ingreso en centro de internamiento o en centros de acogida para refugiados) de un número importante de personas, especialmente de los grupos más vulnerables. Sin duda, los propios residentes en el centro han tenido con carácter general un comportamiento digno de resaltar y que ha hecho que la convivencia, salvo incidentes puntuales, haya sido posible durante todo el año en el centro a pesar de la sobreocupación del mismo.

Otra cuestión en la que se ha apreciado una importante mejora durante el año 2014, se refiere a la tramitación de **las solicitudes de protección internacional** en las ciudades de Ceuta y Melilla. En el caso de la ciudad de Melilla, se comenzaron a tramitar solicitudes de protección internacional en el mes de septiembre, finalizando el año con 404 solicitudes en frontera. En el momento de redacción de estas líneas, enero de 2015, más de 200 personas, todas ellos de nacionalidad siria habían formalizado ya su solicitud en frontera y se prevé que continúe aumentando el número de solicitudes.

Este aumento en el número de solicitudes en el puesto fronterizo de Melilla ha motivado que, tras la última visita, girada como se ha señalado en diciembre de 2014, se haya recomendado entre otras cuestiones que, hasta tanto estén listas las nuevas instalaciones que la Administración ya ha anunciado, se impartan instrucciones para que se facilite un kit de apoyo social adaptado a las necesidades de las personas que llegan al puesto fronterizo de Beni Enzar con la finalidad de solicitar protección internacional y que se adopten las medidas para que, de manera urgente, se preste un servicio de asistencia social a dichos solicitantes en frontera, en las mismas condiciones que se presta en el Aeropuerto Adolfo Suárez de Madrid-Barajas.

Para finalizar este primer apartado se destacan **los avances obtenidos en materia de identificación policial.** La Dirección General de la Policía ha asumido la oportunidad y conveniencia de mejorar la gestión, con todas las garantías legales, de las identificaciones de personas. Se trabaja en las necesarias modificaciones en los aplicativos que registran diferentes aspectos de la actividad policial, para recoger los datos que deriven de la identificación de personas en la vía pública.

4.2 ASISTENCIA Y PROTECCIÓN EN EL EXTERIOR

Durante el pasado año se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 26 de marzo de 2014, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la **Acción y del Servicio Exterior del Estado**. La ley establece siete principios rectores de la **Acción Exterior del Estado:** unidad de acción en el exterior; lealtad institucional y coordinación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia, y servicio al interés

general, y regula por primera vez la actuación y la organización del Estado en el exterior, teniendo en cuenta la multitud de órganos que, constitucionalmente, proyectan su actividad en el exterior: comunidades autónomas, entidades locales, órganos constitucionales.

Asimismo, durante el año 2014, el Consejo de Ministros aprobó el **Real Decreto 638/2014, de 25 de julio,** por el que se aprueba el **Reglamento de la carrera diplomática.** Con él se desarrolla la citada Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, en particular, algunos de los aspectos recogidos en su título III sobre la Administración General del Estado en el Exterior y el Servicio Exterior del Estado.

Las quejas recibidas en esta materia, como ya se adelantaba en el informe del pasado año, el aumento de la presencia de ciudadanos españoles en el extranjero pone de manifiesto, que muchos consulados carecen de suficientes medios personales y materiales que permitan prestar el servicio de manera adecuada.

Se ha continuado recibiendo quejas relativas a las dificultades que encuentran los ciudadanos españoles residentes en el extranjero para la renovación de sus pasaportes, como la planteada por un ciudadano español, que debía desplazarse al **Consulado de Toronto** (Canadá) a través de un viaje de diez horas en avión con una estancia mínima de dos días, al no disponer el Consulado más cercano a su domicilio de los equipos móviles necesarios para expedir pasaportes acordes con las exigencias normativas de la Unión Europea.

La **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** comunicó a esta institución que, en las circunstancias actuales de restricciones presupuestarias, no había sido posible adquirir más equipos móviles, y que una vez que se dispusiera de más medios, estaba previsto adquirir más unidades que se distribuirían en función de diversos criterios objetivos entre los cuales, además de la extensión geográfica, se encuentran el número de españoles residentes en cada demarcación consular y los recursos humanos y presupuestarios de los que disponen las oficinas (14020837)[8].

4.2.1 Presos españoles en el extranjero

Durante el año 2014 se ha trabajado en un estudio monográfico sobre la situación de los ciudadanos españoles que se encuentran privados de libertad en prisiones extranjeros. A la fecha de elaboración de este informe, el estudio está finalizado y pendiente de ser presentado por la Defensora del Pueblo ante las Cortes durante el año 2015.

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

Por ello, tan solo se esbozan a continuación algunas cuestiones de especial relevancia, dejando constancia de que en el próximo informe anual se realizará una evaluación en profundidad del contenido de las **Recomendaciones** del estudio y de su grado de aceptación, por parte de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia.

El 18 de marzo de 2014, el **Pleno del Congreso de los Diputados** aprobó la proposición no de ley (número de expediente 162/000841), mediante la que se insta al Gobierno a mejorar las políticas de asistencia a presos españoles en terceros países y agilizar su traslado a prisiones españolas.

Esta institución solicitó información acerca de las medidas previstas para alcanzar el cumplimiento de cada uno de los puntos reflejados en dicha propuesta, y si bien la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** manifestó, entre otros aspectos, que "ya existe la posibilidad de conceder ayudas económicas para el pago de abogados a aquellos españoles detenidos en países en los que no existe la figura del abogado de oficio". Esta institución ha constatado que continúan existiendo países en los que a pesar de existir una **Ley de Justicia Gratuita,** la defensa ante los Tribunales corresponde exclusivamente al detenido, y en caso de que desee nombrar un abogado, este tiene que cargar con el coste de los servicios (F13001666).

Según información facilitada por el **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,** a fecha 30 de diciembre de 2014, 1.735 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en el extranjero. Por número cabe destacar, Perú (327), Francia (155), Colombia (139), Marruecos (119) y Alemania (117). Como en años anteriores, la causa de la detención más frecuente sigue siendo el tráfico de drogas.

Respecto a los traslados de personas condenadas, con fecha 20 de noviembre se aprobó la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en el ámbito de la Unión Europea, en la que por primera vez se establecen plazos fijos y más cortos para la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España.

Un año más, ha sido objeto de preocupación por parte de esta institución la demora que sufren los expedientes de traslado para cumplir condena en España de españoles que se encuentran privados de libertad en Perú.

Las dificultades que padecen estos expedientes de traslado obedecen a circunstancias diversas, atribuibles fundamentalmente al tiempo excesivo que precisa la coordinación interna entre los distintos organismos intervinientes. Tales dificultades habían sido transmitidas, a través del Consulado español, a las autoridades peruanas en demanda de posibles vías de solución.

En el marco de colaboración existente entre los Defensores del Pueblo de España y Perú se han venido realizando distintas actuaciones de mediación con el fin de intentar solucionar este problema, que en el momento de redacción del presente informe continúan abiertas (F14004279).

Durante el año 2014, la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero han visitado a presos españoles en varias prisiones en el extranjero. Así, a mediados de marzo de este año, la Defensora del Pueblo viajó a Marruecos, donde visitó a los presos españoles y participó en una reunión de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM). Acompañada por el Cónsul español en Rabat, la Defensora visitó la cárcel de Salé (Rabat), donde se entrevistó con los ochos ciudadanos españoles que cumplen condena.

Por su parte, el Adjunto Primero viajó el 13 de junio a Tánger, donde visitó a los presos españoles en la cárcel de esa ciudad marroquí. Respecto a Marruecos, se ha de destacar que durante el año 2014, tres ciudadanos españoles se beneficiaron de un indulto concedido por el Rey.

Durante el mes de octubre, la Defensora del Pueblo participó en la XIX Asamblea General y en el Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), celebrados en la Ciudad de México, y aprovechando su estancia en aquel país visitó a las presas españolas que se encuentran internas en el Reclusorio Femenino de Santa Marta Acatitla. Pudo entrevistarse con dos de las tres internas que allí se encuentran, observar sus condiciones de vida, interesarse por la ayuda consular que reciben y también por los expedientes de traslado a España.

Durante el mes de mayo del pasado año, personal de la institución se desplazó a Quito (Ecuador) con motivo de la asistencia a un taller organizado y financiado por la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Se visitó a los presos españoles en las prisiones de Cotopaxi y de Inca.

El 10 de agosto de 2014 entró en vigor el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador publicado en el Suplemento del Registro Oficial 180 del lunes 10 de febrero de 2014.

Desde la institución se ha mantenido una estrecha colaboración con la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española, como consecuencia de las acciones llevadas a cabo para impulsar la aplicación a los presos españoles de la rebaja de penas por tráfico de estupefacientes, aprobada en el mencionado Código Orgánico Integral Penal de la República del Ecuador.

Respecto a Panamá, como ya se indicó en el pasado informe anual, tras recibir una queja en la que se manifestaba preocupación con el estado de salud de varios

presos españoles que cumplían condena en aquel país se iniciaron 22 actuaciones. Durante el año 2014, 15 de ellos han conseguido regresar a España.

Se resolvió satisfactoriamente, durante el año 2014, el caso de un ciudadano español que se encontraba privado de libertad en Brasil, y que debía haber sido intervenido quirúrgicamente con carácter de urgencia para retirarle una sonda que llevaba desde hacía meses. Finalmente, se consiguió que se llevara a cabo dicha intervención quirúrgica (13023887).

Continúa también el seguimiento constante de la situación de una ciudadana española, condenada a cadena perpetua en Tailandia. Tras varias vicisitudes que demoraron su juicio, ha sido finalmente sentenciada en 2014. Está ahora a la espera de cumplir los requisitos para solicitar su traslado a España ya que el Convenio bilateral entre España-Tailandia establece la necesidad de cumplir al menos 1/3 de la condena, siendo aplicable la declaración interpretativa del Convenio que remite al reglamento tailandés para el traslado internacional de presos que establece que para los casos de cadena perpetua el mínimo que se debe cumplir para pedir los traslados son ocho años (11009832).

Durante el año 2013, una cadena de televisión española mostró las condiciones en las que se encontraban las cárceles bolivianas. Tras la emisión del citado programa de televisión, se iniciaron diversas actuaciones en la institución, como la relativa a un ciudadano español, cuyo estado de salud era extremadamente delicado y que se encontraba privado de libertad en la demarcación consular de Cochabamba. Se solicitó que desde la Dirección General de Españoles en el Exterior se realizaran las gestiones necesarias para que se beneficiara del indulto que le fue finalmente concedido en junio de 2014 (F13028599).

4.3 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.3.1 Actuaciones en puestos fronterizos

En diciembre de 2014 se ha visitado de nuevo el puesto fronterizo de Beni Enzar en la Ciudad de Melilla, con el objeto de comprobar el estado de las obras de mejora, que ya fueron anunciadas en el pasado informe anual. Se pudo comprobar que se habían realizado las obras de mejora en la zona de circulación de vehículos con 5 cabinas de control y marquesinas nuevas e iluminación nocturna. Se ha mejorado también la entrada de peatones hacia Melilla y el pasillo-carril de rechazo. Asimismo, se ha instalado un espacio diferenciado para ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares (F12284656).

En la citada visita se pudo comprobar también que, desde el pasado mes de septiembre, se han comenzado a tramitar solicitudes de protección internacional en frontera. De esta cuestión se dará cuenta en el apartado correspondiente al asilo.

La nueva realidad ha supuesto que se hayan de habilitar, de manera provisional, unas dependencias dentro de las instalaciones del puesto fronterizo para tramitar las solicitudes y acoger a las personas durante la formalización de su solicitud.

Estas dependencias no resultan adecuadas para la función que han de cumplir por lo que, con independencia del reconocimiento expreso que se realiza a la actuación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía encargados de la tramitación de las solicitudes, se ha dirigido una **Recomendación** con el fin de que se habiliten de forma urgente los medios necesarios con el fin de que, hasta tanto se habiliten unas dependencias adecuadas, se dote a las instalaciones actuales de los recursos de apoyo social suficientes que permitan satisfacer las necesidades básicas durante la formalización de la solicitud (F14023967).

Por lo que respecta al Puesto Fronterizo del Barrio Chino, con motivo de la visita girada en el año 2013, se comprobó la necesidad de acometer mejoras en las instalaciones, así como la de buscar nuevas fórmulas que permitan el paso de personas y mercancías de una manera ágil y ordenada. Las actuaciones iniciadas continúan en curso, estando a la espera de la información solicitada sobre los trabajos de la ampliación de la cubierta existente en el puesto fronterizo, con el fin de evitar las inclemencias climatológicas que sufren los funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que prestan servicio en el citado puesto fronterizo (F13027471).

Se da cuenta para finalizar este apartado de la visita girada al Aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria durante el año 2013. En 2014 se ha concluido las actuaciones iniciadas tras la aceptación por las autoridades policiales de la **Recomendación** efectuada dirigida a que en las nuevas construcciones o traslados que se realicen en las dependencias policiales aeroportuarias, se introduzca la obligatoriedad de que algunas de las estancias destinadas a la custodia de ciudadanos extranjeros cuenten con luz natural (F13009696).

4.3.2 Denegaciones de entrada

Se ha continuado recibiendo quejas sobre la denegación de entrada de ciudadanos extranjeros por puestos habilitados, especialmente aeropuertos, lo que ha ocasionado numerosas intervenciones de la institución.

Las causas de la denegación se centran en la existencia de resoluciones que prohíben la entrada en el territorio nacional, carencia de visado u otra documentación y medios económicos insuficientes.

Asimismo, se han realizado actuaciones urgentes motivadas por el rechazo en frontera de extranjeros que contaban con residencia en vigor, al considerar las autoridades policiales que la autorización se encontraba extinguida por haber permanecido fuera de España más tiempo del permitido.

Como se indicó en el informe anterior, la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** aceptó la **Recomendación** dictada referida a que en los supuestos de permanencia de los interesados fuera de España por un tiempo superior al permitido, sea precisa una resolución expresa del órgano competente que extinga la autorización (F12000405).

A la vista de la aceptación de la citada **Recomendación,** se dirigió una **Sugerencia** a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que autorizase la entrada al territorio nacional de los miembros de una familia, titulares de autorización de residencia de larga duración. Dicha **Sugerencia** fue aceptada, sin embargo, a los interesados les fueron retiradas sus tarjetas, por lo que se recordó a dichas autoridades policiales el deber legal de abstenerse de retener o retirar las tarjetas de identidad de extranjeros que cuenten con autorización de residencia vigente, salvo en los supuestos legalmente previstos (13009542).

4.3.3 Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español

Se siguen realizando numerosas actuaciones con las autoridades competentes en relación con las dificultades que encuentran los ciudadanos extranjeros residentes en España, que se encuentran en su país y carecen de documentación para regresar al territorio nacional por pérdida, extravío, u otras causas. Estos ciudadanos deben obtener un visado para el regreso, habiéndose comprobado que estos visados se expiden por las autoridades consulares sin incidencia en la mayoría de las ocasiones, una vez realizadas las oportunas comprobaciones, en tanto que en otros casos, en idénticas circunstancias, se deniega su expedición.

Sobre esta cuestión, la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** comunicó a esta institución la inexistencia de normativa que establezca la expedición de visados en estos supuestos.

Ante la falta de solución de este problema que afecta a ciudadanos extranjeros residentes legales, se dio traslado de la cuestión a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** formulando una **Recomendación** dirigida a que se dicten los criterios de coordinación necesarios para que estos ciudadanos que se encuentran en el extranjero y que no cuentan con tarjeta de identidad puedan regresar al territorio nacional, una vez que las autoridades competentes puedan acreditar su residencia

legal en el país. En el momento de la redacción del presente informe, aún no se ha recibido respuesta (F11017337).

4.4 TRATAMIENTO A POLIZONES

Han continuado las intervenciones iniciadas en años anteriores relativas a la asistencia letrada a los polizones detectados en puertos españoles.

En las últimas actuaciones realizadas, se han detectado algunas deficiencias en la aplicación de las Instrucciones conjuntas elaboradas por la **Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil,** la **Dirección General de Política Interior** y la **Dirección General de Inmigración,** sobre tratamiento de polizones extranjeros. Al igual que se ha reflejado en informes anuales anteriores, las deficiencias se refieren a la asistencia letrada que se presta a los interesados, aspecto que el Defensor del Pueblo entiende esencial.

Sobre este asunto, se ha formulado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** un recordatorio de deberes legales, en relación con la correcta aplicación de las instrucciones mencionadas y, en particular, el derecho a la asistencia letrada que se recoge en las mismas, cuando los polizones manifiesten su intención o deseo de entrar en España o cuando de sus actos se pueda deducir tal intención.

Asimismo, se considera imprescindible que se instruya de forma expresa a todos aquellos funcionarios que intervienen directamente en estos casos por razón de su función o competencia (14005380).

4.5 ENTRADA DE EXTRANJEROS POR PUESTOS NO HABILITADOS Y CENTROS DE MIGRACIONES

4.5.1 Puestos no habilitados

Durante el año 2014 han vuelto a tener lugar distintos incidentes como consecuencia del intento de entrada de inmigrantes por zonas fronterizas, tanto por tierra, a través de los perímetros fronterizos de las ciudades de Ceuta y Melilla, como por mar.

En las quejas recibidas se muestra la disconformidad con la devolución expeditiva de inmigrantes, sin respetar la legislación en materia de extranjería ni los convenios internacionales ratificados por España. Sobre esta cuestión, se ha de reiterar la preocupación del Defensor del Pueblo por estas actuaciones que impiden

identificar y proteger a personas especialmente vulnerables, como pueden ser menores, solicitantes de protección internacional, víctimas de trata, etcétera.

En noviembre de 2013 se formularon dos **Recomendaciones** al **Ministro del Interior**, dirigidas a la retirada de la concertina existente sobre el vallado exterior, sustituyéndola por un mecanismo no cortante que dificulte el salto de las vallas, así como a la necesidad de dictar instrucciones para que se recuerde a los efectivos de la Guardia Civil que prestan servicio en la frontera de la Ciudad de Melilla que cuando se intercepte a un extranjero que intente entrar irregularmente, la respuesta de los agentes de la Guardia Civil debe ser su puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, para que se incoe el oportuno expediente administrativo previsto en la legislación de extranjería. Dichas **Recomendaciones** no han sido aceptadas, por lo que se ha concluido la actuación manifestando la diferencia de criterio entre dicho organismo y el Defensor del Pueblo (13030864).

Tras el fallecimiento de varias personas, mientras intentaban acceder irregularmente a territorio nacional a través de una zona de la ciudad de Ceuta conocida como Tarajal, se inició de oficio una actuación y se recibieron posteriormente escritos de varios ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, mostrando su disconformidad con la actuación de los agentes de la Guardia Civil en estos hechos y solicitando la intervención del Defensor del Pueblo.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno,** que fueron suspendidas al tener conocimiento de que los hechos a los que se refería la actuación habían sido sometidos a los tribunales. Se ha solicitado a la **Fiscalía General del Estado** que mantenga informada a esta institución del curso del procedimiento. En el momento de elaboración del presente informe la instrucción del procedimiento continúa abierta (F14003098).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Seguridad** acerca de la utilización por agentes de la Guardia Civil de un extintor con el que se roció a un ciudadano extranjero durante un intento de salto a la valla de Melilla.

Se ha concluido la actuación recordando el deber legal de ajustar su actuación a los principios básicos que establece el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y especialmente a impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral, así como a actuar rigiéndose por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance (14008914).

En el mes de junio de 2014, tras el intento de entrada irregular de unas 100 personas, a través de la valla y en las cercanías del puesto fronterizo de Mariuari, se

produjo un incidente que fue grabado por miembros de una asociación que solicitó la intervención del Defensor del Pueblo.

Se inició una actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad. Con posterioridad, ha comparecido otra asociación aportando copia de las diligencias previas incoadas con el número 866/2014 en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número dos de Melilla.

En el curso del citado procedimiento, se ha dictado un auto de fecha 17 de noviembre de 2014, por el que se desestima la petición de sobreseimiento provisional interesada por el **ministerio fiscal** a la que se adhirió la Abogacía del Estado, por entender que no se daba en la conducta del Coronel Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla los elementos del tipo que integran el delito de prevaricación administrativa del artículo 404 del Código Penal, por el que fue imputado por auto de 11 de septiembre de 2014.

El Juzgado, como se ha indicado, desestimó la solicitud de sobreseimiento provisional, ordenando la continuación del procedimiento. Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo ha de suspender sus actuaciones al existir intervención judicial, solicitando al **ministerio fiscal** que mantenga informada a esta institución del curso de las mismas (14013570).

En octubre de 2014 se recibieron varias quejas de ciudadanos solicitando la intervención del Defensor del Pueblo por la actuación de la Guardia Civil en la ciudad de Melilla tras el intento de entrada irregular en territorio nacional de unas 200 personas el día 16 de octubre.

Tras tener conocimiento de que la Fiscalía había incoado diligencias informativas por estos hechos, se solicitó a la **Fiscalía General del Estado** que remitiese información sobre las actuaciones realizadas con ocasión de la tramitación de las citadas diligencias, con el objeto de valorar el inicio de actuación por parte de esta institución ante los organismos competentes o, en su caso, la suspensión, de conformidad con lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En la contestación recibida en noviembre de 2014, se confirma el inicio de la diligencias informativas 2183/2014 y se indica que se ha solicitado nueva información a la Fiscalía de Sala coordinadora de extranjería.

Con posterioridad, se ha tenido conocimiento de las diligencias previas número 1279/2014, incoadas por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Melilla y que por Auto de 9 de enero de 2015, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de esa misma ciudad, ha aceptado la inhibición y ha ordenado su acumulación a las diligencias previas número 866/2014, que continúan abiertas por los hechos

descritos en el párrafo anterior. Ya en los primeros días del año 2015, esta institución ha suspendido sus actuaciones por intervención judicial (14020455 y relacionadas).

Se inició también una actuación de oficio tras el fallecimiento de un ciudadano extranjero con síntomas de hipotermia severa, que se encontraba a bordo de una embarcación localizada en aguas del Estrecho de Gibraltar.

La **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** remitió información relativa al rescate de los tripulantes, así como sobre el traslado del citado ciudadano en helicóptero a la isla de las Palomas en Tarifa, lugar más cercano donde prestarle asistencia sanitaria que contaba con espacio idóneo para el aterrizaje y al mismo tiempo con accesibilidad para ambulancias y personal sanitario (F14005282).

Tras la llegada a las costas de la provincia de Cádiz de un número significativo de inmigrantes el día 11 de agosto, personal de esta institución en coordinación con el Defensor del Pueblo Andaluz giró visita el día 16 de agosto a las instalaciones de los dos polideportivos municipales de Tarifa con el objeto de comprobar las condiciones de acogida de estas personas, así como a la Comisaría Local de Policía Nacional en Algeciras.

Durante la visita se mantuvieron entrevistas con los distintos responsables del operativo y se tuvo ocasión de comprobar el esfuerzo realizado para gestionar la acogida de más de mil personas en 48 horas (F14017829).

4.5.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes

Durante el año 2014 se concluyeron las actuaciones iniciadas en 2013, tras las visitas giradas a los centros de estancia temporal de inmigrantes de las ciudades de Ceuta y Melilla, de cuyo resultado se dio cuenta en el pasado informe anual. Además, durante el año 2014 se ha girado una nueva visita de inspección al centro de la ciudad de Melilla y con motivo de la visita institucional realizada por la Defensora del Pueblo y el Adjunto Primero a la Ciudad de Ceuta se visitó el centro de la Ciudad de Ceuta.

En cuanto al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta, tras la visita girada en 2013 se elaboraron unas conclusiones que fueron remitidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Las citadas conclusiones estaban dirigidas a la reducción del excesivo tiempo medio de estancia de los residentes en el centro; a la mejora de las condiciones de los módulos habilitados para que residan las familias con menores a cargo; a la necesidad de elaborar un plan específico de prevención y detección de víctimas de trata, proporcionando una adecuada formación al personal sobre esta materia; a la insuficiencia de la oferta formativa, en especial la dirigida a la orientación y formación laboral de los internos; a la reapertura de la guardería; así como en lo relativo a las

gestiones realizadas con el objeto de eliminar la prohibición de acceso a la península de los residentes con solicitud de protección internacional admitida a trámite.

El citado organismo remitió información detallando las actuaciones adoptadas para corregir las deficiencias detectadas. Se ha informado acerca de la reducción del plazo de permanencia, especialmente en los casos de familias y de colectivos vulnerables; del acondicionamiento de dos nuevas salas destinadas a unidades familiares; la formación proporcionada al personal del Centro sobre prevención y detección de víctimas de trata; así como sobre las actividades formativas ofertadas a los residentes.

La actuación iniciada se concluyó tras la remisión del protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, elaborado y aprobado por la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** cuyo ámbito de aplicación alcanza a la red de centros de migraciones y otros dispositivos, propios o subvencionados por dicha Secretaría General.

El citado Protocolo tiene como finalidad impulsar una intervención coordinada, así como homogeneizar las actuaciones de los profesionales adscritos a los centros de migraciones dirigidas a la detección de posibles víctimas, proporcionarles información y asistencia psicosocial, así como colaborar con las autoridades competentes en la identificación y protección de las víctimas y en la investigación y prevención del delito (F13021771).

Se han concluido también las actuaciones iniciadas en 2013 tras las dos visitas giradas en ese año al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla, tras la que se iniciaron actuaciones que se centraban en la sobreocupación del centro, la situación de los menores y de las familias que residían en el mismo, la inadecuación de los espacios del nuevo edificio utilizados como dormitorios y en la revisión de los criterios de inclusión de beneficiarios en el programa de acogida humanitaria para el traslado a la península.

La intervención se concluyó tras la remisión por la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** de información en la que se daba cuenta de las cuestiones señaladas y se comunicaban las acciones adoptadas para paliar las deficiencias detectadas (F13027474).

En los últimos días del año 2014 se ha girado nueva visita al citado centro de Melilla. Las conclusiones de la misma han sido trasladadas a la Administración ya en los primeros días del año 2015, por lo que se dará cuenta en el próximo informe anual de la respuesta que se reciba por parte de la Administración.

En síntesis, en las conclusiones remitidas se recoge la valoración positiva que merece a esta institución la actuación de la **Dirección General de Integración de los**

Inmigrantes, en coordinación con la dirección del centro, al agilizar el traslado de los solicitantes de protección internacional, tanto de grupos familiares como de personas solas; así como la sustitución de las taquillas de los módulos, dado el deterioro que presentan y la realización de las obras de instalación de cuartos de baño.

Asimismo, en las citadas conclusiones se ha reiterado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la preocupación por la sobreocupación del centro y la situación de hacinamiento de los residentes en las distintas dependencias habilitadas como dormitorios, la inadecuación de los módulos destinados inicialmente a familias, la necesidad de reanudar los servicios de guardería sin más demora, así como la inadecuación de los espacios del nuevo edificio destinados a dormitorios, que no reúnen los requisitos necesarios para esta función (F14023966).

4.6 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.6.1 Determinación de la edad

En relación con la determinación de la edad de los extranjeros cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad, se ha publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, en el que se recogen la mayoría de las 41 **Recomendaciones** efectuadas por el Defensor del Pueblo en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad.*

No obstante, el protocolo dispone la incoación de procedimientos de determinación de la edad, en determinados supuestos, a menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad.

Entre estos supuestos se encuentran: que la edad reflejada en la documentación del menor sea contradictoria con previas pruebas médicas; que sea patente, evidente e indubitada la falta de correspondencia entre los datos incorporados al documento público extranjero y la apariencia física del interesado; así como que contradigan sustancialmente los datos y circunstancias alegadas por el portador.

Como ya se indicó en el informe anual correspondiente al año 2012, el Defensor del Pueblo, con motivo de la publicación del informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos de determinación de la edad,* consideró que no se debe someter a dichos procedimientos a menores que se encuentran documentados, 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 en España y su integración social.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo por Sentencia de fecha 29 de septiembre de 2014, que ha fijado

como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En el momento de elaboración del presente informe se ha tenido conocimiento de que la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha admitido a trámite, con fecha 18 de diciembre de 2014, el recurso interpuesto por una fundación que se ha dirigido en numerosas ocasiones a esta institución por cuestiones relacionadas con los procedimientos de determinación de la edad de estos menores, contra la Resolución del **Ministerio de Presidencia** que acordó la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del citado Protocolo. Del resultado de dicho procedimiento se dará cuenta en el próximo informe anual (F11019582 y F11019587).

En relación con el nuevo sistema informático de gestión de los Institutos de Medicina Legal (Orfila), que permitirá la cesión de información entre los distintos institutos, se está a la espera de su efectiva implementación. La citada aplicación se encontraba en fase de prueba, estando prevista su definitiva implantación durante el año 2014 (F11019553).

Han continuado las actuaciones sobre la incoación de procedimientos de determinación de la edad a ciudadanos extranjeros sin intervención del **ministerio fiscal.** Se formularon recordatorios de deberes legales al Ayuntamiento de San Sebastián y a la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación con el deber legal que incumbe a las fuerzas y cuerpos policiales de poner en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal la presencia de los extranjeros menores indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, con el fin de que el Ministerio Fiscal pueda ejercer su exclusiva competencia para disponer la determinación de su edad, dictando el correspondiente decreto (12011310, 13015977, 13026114).

Se ha concluido este año la actuación iniciada en 2012 tras la queja formulada por varias asociaciones en nombre de dos menores de edad, tutelados por la Ciudad de Melilla, que tras no volver al centro de acogida, habían sido encontrados en la ciudad de Nador (Marruecos).

Como ya se indicó, ambos menores volvieron a acceder de manera irregular a la Ciudad de Melilla y el Juzgado reabrió las diligencias penales, tras un primer sobreseimiento. En marzo de 2014, el Juzgado de instrucción nº 3 de Melilla sobreseyó provisionalmente las actuaciones por no apreciar indicios de delito o, en su caso, por no resultar indicios para imputar a persona alguna. En septiembre de 2014,

la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Melilla desestimó el recurso interpuesto por los denunciantes. A la vista de lo anterior se concluyeron las actuaciones iniciadas por esta institución (12246814).

4.6.2 Otras cuestiones

En relación con el cese de tutela de los menores extranjeros no acompañados por abandono del centro en el que residen, se han realizado actuaciones con los servicios de protección de menores y con la Fiscalía General del Estado reiterando que el artículo 276 del Código Civil dispone unas causas tasadas por las que se cesa en la tutela de los menores, entre las que no se incluye dicho abandono.

Con ocasión de la tramitación de una queja con las autoridades ceutíes se informó de que se iba a adoptar el criterio mantenido por la Fiscalía General del Estado y el Defensor del Pueblo de no cesar en la tutela de los menores en estos casos (F13021773).

Asimismo, en el año 2014 se han iniciado actuaciones sobre esta materia con los servicios de protección de menores de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que continúan en trámite (14003838, 14003974 y 14018695).

Respecto a la extinción de la autorización de residencia de la que son titulares los menores una vez que acceden a la mayoría de edad, se ha dado traslado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, resaltando la irregularidad de esta práctica, que se encuentra en estos momentos limitada a la Ciudad Autónoma de Melilla (14003839, 14003845, 14003874, 14003975, 14003977 y 14003978).

Durante el año 2014 se han recibido nuevas quejas sobre la tramitación de la documentación de los menores tutelados por la Administración. Las irregularidades detectadas se han centrado en la demora en la tramitación de la autorización de residencia, que en ocasiones no se solicita hasta que han transcurrido nueve meses desde su puesta a disposición de los servicios de protección, así como en la incorrecta aplicación de la retroacción de efectos al momento en el que fueron localizados.

Se han realizado actuaciones con la **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** y con la **Fiscalía General del Estado** en relación con la demora en la tramitación de la autorización de residencia de menores internos en centros de reforma andaluces (F11009244).

Asimismo, en el caso de un menor que estuvo más de dos años a disposición de los servicios de protección madrileños sin obtener autorización de residencia, se ha recordado a la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid** y al **Instituto Madrileño de la Familia y del Menor** el deber legal que les incumbe de instar la tramitación de la autorización de residencia a los menores extranjeros tutelados en los

plazos previstos, solicitando la concesión de cédula de inscripción, en caso de imposibilidad de obtener su documentación personal, todo ello de acuerdo con el artículo 35.7 de la citada Ley Orgánica 4/2000.

En relación con la retroacción de efectos de las autorizaciones concedidas, se han formulado **Sugerencias** a las **Delegaciones del Gobierno en Melilla y en Madrid** para que se retrotraigan los efectos de las autorizaciones al momento en que los menores fueron puestos a disposición de los servicios de protección (12003895, 12284434 y 14014480).

Se tramitó una actuación de oficio con la **Fiscalía General del Estado** y con las autoridades de protección de menores de la Ciudad de Melilla al tener conocimiento de la localización de un grupo de menores extranjeros pernoctando dentro de contenedores de papel.

Se concluyeron las actuaciones tras informar los citados organismos de las medidas adoptadas para evitar esta situación que comportaba graves riesgos para los menores (14005142).

4.6.3 Visitas a centros de menores

Centro de Menores Albergue de San José-Hadú de Ceuta

Se han concluido en 2014 las actuaciones iniciadas tras la visita, en mayo del Albergue San José-Hadú, donde fueron alojados de modo provisional los menores que residían en el Centro de La Esperanza, tras su clausura por no reunir los requisitos mínimos de habitabilidad.

Se formularon conclusiones, cuyo contenido fue expuesto en el anterior informe anual. Las autoridades ceutíes han aceptado las conclusiones de la visita y han comunicado que están trabajando en las mejoras propuestas. No obstante, se ha trasladado a las citadas autoridades que debe agilizarse la tramitación del expediente en curso para la construcción de un nuevo centro de menores, que reúna las características adecuadas para el uso previsto (F13021773).

Centro de Menores Mediterráneo de Ceuta

Se concluyeron también en 2014 las actuaciones iniciadas tras la visita al Centro de Menores Mediterráneo en 2013, tras la recepción de la respuesta por parte de la Administración.

En la misma, se daba cuenta de la participación de la Ciudad Autónoma en el grupo de trabajo creado dentro de la reunión interautonómica de directores generales

de protección a la infancia para el establecimiento de un protocolo de detección y protección para víctimas de trata menores de edad.

En relación a las solicitudes de protección internacional de los menores de edad tutelados por la entidad de protección, se dio cuenta de la colaboración iniciada con el **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados** consistente en cursos de formación y contacto continuo entre los técnicos de ambos organismos. Dentro de esa iniciativa de las autoridades ceutíes para la formación de su personal, el Adjunto Primero del Defensor del Pueblo participó en unas jornadas sobre este asunto el pasado mes de diciembre (13021757).

4.7 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Traslados

Continúan en trámite las actuaciones que dieron lugar a la **Recomendación** del Defensor del Pueblo a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y al **Ministerio del Interior** para el establecimiento de un mecanismo de derivación sanitario que se aplique en todos lo supuestos de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI), a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) con la finalidad de que remitan a los servicios médicos la información médica de los extranjeros que son trasladados desde los primeros a los segundos.

Adicionalmente a la adopción de un mecanismo que ya permite dicha práctica, el citado organismo ha impulsado la redacción de un protocolo de actuación que incorpora a la **Secretaría General de Sanidad** para articularlo mediante medios informáticos que supongan una garantía adicional en términos de seguridad, agilidad y protección de datos de carácter personal.

Según informó la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** el protocolo se encuentra pendiente de recibir los informes solicitados a diferentes instituciones, entre ellos la **Agencia Española de Protección de Datos,** a quien el Defensor del Pueblo ha solicitado que comunique si ha sido evacuado el trámite informativo que fue solicitado por el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social.** A la fecha de elaboración del presente informe aún no se había recibido respuesta (12000281).

Fallecimiento de internos

En relación con la queja iniciada por una asociación de defensa de los derechos de los inmigrantes, tras el fallecimiento de una interna en el CIE de Madrid, a la que se

hacía mención en el anterior informe anual; tras suspender esta institución sus actuaciones como consecuencia de la apertura de un procedimiento penal, el fiscal general del Estado ha informado de que se han practicado algunas declaraciones testificales, quedando pendiente otra declaración a través de una comisión rogatoria, continuando el proceso en fase de instrucción (11024730).

Como resultado de las actuaciones practicadas en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona en la madrugada del 3 de diciembre de 2013, se incoaron diligencias previas por el Juzgado de Instrucción número 21 de Barcelona y según informe del fiscal general del Estado, continúan en estado de tramitación, sin que por la Fiscalía actuante se haya observado dilación digna de mención, por lo que esta institución queda a la espera de recibir información acerca del sobreseimiento o de la apertura del juicio oral (F13032593).

Información suficiente

En el seguimiento del recordatorio de deberes legales formulado por el Defensor del Pueblo a la **Dirección General de la Policía** −tras la visita al Centro de Internamiento de Extranjeros Barranco Seco de las Palmas de Gran Canaria− para que los extranjeros ingresados en centros de internamiento reciban información suficiente en un idioma que comprendan a los efectos de solicitar acogerse al derecho de protección internacional, la citada Dirección General considera que la información que se facilita es suficiente y que existen folios plastificados en cada una de las plantas y en distintos idiomas.

Una de las conclusiones alcanzadas como consecuencia de la visita realizada al citado Centro de Internamiento, fue que debía modificarse el sistema de información para solicitar la protección internacional, al comprobarse in situ que la información era insuficiente y solo se facilitaba a los internos procedentes de pateras.

La **Dirección General de Política Interior** ha informado sobre los folletos de protección internacional existentes y ha anunciado la actualización y la pronta disponibilidad de unos nuevos que facilitarán información sobre la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de protección. También se hace referencia a la puesta en circulación de un folleto específico para menores extranjeros no acompañados.

Estos documentos informativos se elaborarán siguiendo un modelo europeo y se referirán a los procedimientos y criterios aplicables a las personas solicitantes de protección que pudieran quedar sujetas al Reglamento de Dublín, así como a las personas ya incursas en el procedimiento derivado de aquel. Esta institución ha

solicitado al citado órgano directivo que, tan pronto se actualicen o pongan en circulación los nuevos folletos, se remita copia de los mismos (13005539, 14005219).

Nueva reglamentación de los centros

En 2014, ha entrado en vigor 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.

La experiencia adquirida desde la implantación de los centros de internamiento, tanto desde el Ministerio del Interior como desde el Defensor del Pueblo y desde la sociedad civil, aconsejaban que los centros en los que se hallan los extranjeros debían sufrir una profunda reforma que traslade los cambios solicitados a su estructura y funcionamiento.

En las ocho visitas realizadas durante 2014 a estos centros por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP), se ha podido comprobar que aún no se han puesto en marcha muchas de las medidas previstas en el citado reglamento. Las conclusiones de dichas visitas, así como las resoluciones dictadas tras las mismas podrán ser consultadas en el informe anual del MNP correspondiente al año 2014.

Se destacan a continuación algunas de las quejas más relevantes recibidas sobre CIE durante 2014.

Compareció una asociación que expresaba su desacuerdo con que los internos del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid no pudieran salir al patio del establecimiento, como consecuencia de las obras de techado que se estaban realizando.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** participó a esta institución que, como alternativa al uso del patio, se había reducido en unas 100 el número de plazas del Centro, siendo su capacidad en la actualidad de 182 plazas masculinas, ya que el módulo de mujeres se encontraba cerrado para poder utilizar su patio exterior como sustituto del que estaba en obras, quedando la ocupación del centro actualmente en torno al 45% de su capacidad.

Dicho patio, además, se utilizaba de forma continuada, por lo que quedaba plenamente garantizado el régimen de horarios contemplados en las normas de convivencia y régimen interior establecido en el precitado artículo 40 del Real Decreto 162/2014.

Tras informar el Área de Patrimonio y Arquitectura de la División Económico y Técnica de la **Dirección General de la Policía,** de la finalización de la instalación de la red en el patio de hombres del citado centro con el fin de evitar el lanzamiento

desde el exterior de objetos, sustancias o productos no permitidos, se indica que los internos han comenzado a utilizar el referido patio en las horas previstas del horario del centro (14022131).

Respecto al derecho de asistencia jurídica a los internos en los centros de internamiento de extranjeros, esta institución, como consecuencia de las dificultades de un abogado para reunirse con su cliente interno en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras, ha solicitado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** la remisión de las instrucciones de las que se disponga con relación al horario y régimen de visitas de los abogados a los internos y la valoración que se realiza respecto a permitir estas visitas fuera del horario general del centro.

Lo anterior adquiere especial relevancia en los casos en que se justifique por razón de urgencia, en los términos que contempla el artículo 16.2 h) del 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.

El citado órgano directivo ha expresado que el horario general de visitas durante el cual los abogados pueden entrevistarse de manera reservada con los internos a los que representen, es de lunes a viernes de 9 a 21 horas ininterrumpidamente.

Se indica que, en cualquier otra circunstancia, cuando se justifiquen razones de urgencia, las visitas se realizarán fuera del horario general, tal como establece el artículo 62 bis 1f de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Sin perjuicio de que al día siguiente se corrigió la actuación de denegación de entrevista, esta institución ha formulado distintas resoluciones a la Dirección General de la Policía, con relación a las adaptaciones que deben realizarse en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras para acomodarse a lo dispuesto en el nuevo Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento (F14002820, 14008061).

4.8 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Tras el estudio de algunas quejas relacionadas con las dificultades de asistencia letrada de los extranjeros detenidos en los procedimientos de ejecución de las órdenes de expulsión del territorio nacional, se ha comprobado que existe un número significativo de casos en los que las circunstancias de la persona afectada, en el momento de la ejecución de la resolución, son distintas de las que llevaron a dictar una resolución de expulsión en su momento.

Este cambio de circunstancias (nacimiento de hijos, relación de pareja con ciudadano español, etc.) debería ser tenido en cuenta, con el fin de establecer unas garantías que permitan la tutela judicial efectiva de estos ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos para evitar que pueda producirse indefensión.

La entonces **Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil** comunicó, mediante informe de 30 de junio de 2011, que la ley no contempla la notificación al letrado del acto de ejecución de la expulsión decretada, siendo la práctica habitual la notificación de dicha ejecución a **la Delegación o Subdelegación del Gobierno** que la decreta y a la **Fiscalía.**

Por su parte, la **Dirección General de la Policía** manifiesta en su comunicación de 10 de abril de 2014 que se da cumplimiento al contenido del artículo 22.2 de la LOEX, desde el inicio hasta la finalización del procedimiento, incluida la notificación de la resolución recaída al sancionado, pero no da respuesta a la cuestión planteada referida al derecho de asistencia letrada de los extranjeros en los procedimientos de ejecución de una expulsión del territorio nacional.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** la recomendación de revisar los protocolos de actuación relacionados con el derecho de asistencia letrada en sede policial de los ciudadanos extranjeros detenidos con el fin de materializar la ejecución de una orden de expulsión, facilitando dicha asistencia cuando así se solicite y resulte necesario como expresión del derecho de tutela judicial efectiva. La respuesta que se ha recibido ya en los primeros días del año 2015 está siendo analizada en el momento de redacción del presente informe (14002261, 14007417).

No obstante, con el objeto de ilustrar los supuestos que llevaron a formular esta recomendación, se resumen a continuación algunos ejemplos de intervención del Defensor del Pueblo dirigidos a evitar la ejecución de una orden de expulsión cuando esta pueda causar perjuicios de difícil o imposible reparación.

Este es el caso de una ciudadana extranjera que, tras cumplir una condena en un Centro Penitenciario, había sido detenida para proceder a su inmediata expulsión como consecuencia de la resolución de un procedimiento sancionador por estancia irregular.

El hecho de haber contraído recientemente matrimonio con persona de la Unión Europea, junto con el peligro que, por razones de discriminación por su orientación sexual, corría su vida en caso de repatriación, dieron lugar a la tramitación de la solicitud de asilo que había formulado una tercera persona en su nombre, acogiéndose a los supuestos de imposibilidad que contempla el artículo 17.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y, en consecuencia la interesada fue puesta en libertad (14023694).

También se ha cuestionado que la **Oficina de Extranjeros de La Rioja** traslade a la **Brigada Provincial de Extranjería y** Fronteras de la Jefatura Superior de la Policía de La Rioja los datos de identidad y filiación de los extranjeros a los que se ha denegado determinadas autorizaciones de residencia, una vez que las resoluciones son firmes en vía administrativa, situación que puede vulnerar la legislación de protección de datos al ceder datos personales.

Como consecuencia de la **Recomendación** formulada por esta institución la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de La Rioja ha remitido copia del escrito dirigido a la Oficina de Extranjeros en el que se indica que no se deberá dar traslado desde esa Oficina de Extranjería a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de los datos de identidad de aquellas personas cuya autorización de residencia ha sido denegada (13025930).

Se ha concluido la actuación iniciada por el Defensor del Pueblo como consecuencia de la muerte de un ciudadano nigeriano en el avión que lo trasladaba a su país, tras dictarse sentencia firme de condena a dos policías por una falta contra las personas, al no haber retirado la cinta adhesiva de la boca de la persona fallecida (07018187).

4.9 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Tras la actualización realizada en octubre de 2013 de las conclusiones y **Recomendaciones** formuladas por el Defensor del Pueblo a los distintos organismos de la Administración, con motivo del informe monográfico del año 2012, ya se dejó constancia en el anterior informe anual del reconocimiento de las mejoras observadas en los distintos procedimientos y se dio cuenta de las buenas prácticas detectadas.

Sin embargo, a través de algunas asociaciones de defensa de las víctimas de trata, se siguen recibiendo quejas respecto a las dificultades en la identificación de presuntas víctimas de trata, que a juicio de los reclamantes, genera fallos en la activación del Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos.

Debe insistirse en la modificación del artículo 140, del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de extranjería, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, desarrollando las condiciones de colaboración de las autoridades competentes con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos.

Una mejora en este ámbito debería ir precedida de una evaluación del procedimiento seguido hasta el momento, a la vista de la experiencia acumulada y de los resultados obtenidos, así como de los procedimientos diseñados en otros países de nuestro entorno, todo ello en coordinación con las entidades especializadas en atención a las víctimas (12027198, 14009953).

Por lo que respecta a la reiteración de la **Recomendación** formulada en relación con las estadísticas sobre las autorizaciones de residencia a las víctimas de trata, el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** ha indicado que el Observatorio Permanente de la Inmigración sí dispone de mecanismos que permiten conocer de manera diferenciada el número de tarjetas concedidas en cada uno de los supuestos previstos. Sin embargo, según explica el citado organismo, no se publican desagregaciones detalladas porque los datos afectan a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad, lo que no impide que no puedan ser conocidos con fines más específicos y son facilitados bajo petición.

Esta institución considera que la **Recomendación** formulada ha sido parcialmente aceptada, si bien dejando constancia de que no han sido tomados en cuenta los concretos aspectos de conocer de manera diferenciada el número de tarjetas concedidas en cada uno de los supuestos previstos en el artículo 126 del Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, bajo la rúbrica de residencia temporal por razones humanitarias (F13025714).

De los datos facilitados por el **Ministerio de la Presidencia** se desprende que no se ha llevado a cabo la **Recomendación formulada para la elaboración de un Plan de lucha contra la trata con fines de explotación laboral.** No obstante lo anterior, debe destacarse como buena práctica, los resultados obtenidos como consecuencia del Convenio de Cooperación firmado entre los Ministerios del Interior y de Empleo y Seguridad Social, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, esta institución continuará realizando un seguimiento sobre la actuación de los distintos departamentos ministeriales con la finalidad de que se lleve a efecto la citada **Recomendación** (F12027197).

Se continúa realizando un seguimiento de los protocolos de identificación de mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de distintos procesos penales seguidos como consecuencia del delito de trata de seres humanos en sus distintas caracterizaciones, recibiendo información periódica por parte del Fiscal General del Estado de la tramitación de los mismos o de su finalización, en algunos casos mediante sentencia condenatoria (F11022040, F11023261, F11023665).

Víctimas menores de edad

Respecto a las víctimas, menores de edad, se han producido avances significativos en relación con el establecimiento de protocolos que permitan la detección eficaz de situaciones de riesgo o desamparo entre los menores indocumentados, acompañados de adultos que son interceptados intentando acceder de manera irregular a territorio nacional. Sin embargo continúan existiendo retos pendientes importantes, especialmente en aquellas zonas por las que acceden de manera irregular adultos acompañados de menores, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

En el caso andaluz, siguen los trabajos de coordinación de las distintas administraciones competentes, con la colaboración de esta institución y del Defensor del Pueblo Andaluz con el fin de identificar a los menores en situación de riesgo que llegan a las costas andaluzas en compañía de adultos, así como la adopción de medidas de protección eficaces que impidan que estos menores desaparezcan de los centros sin que se haya podido verificar su situación.

Es propósito del Defensor del Pueblo continuar colaborando junto al resto de las instituciones hasta lograr dicho objetivo, que es imprescindible para la protección de las víctimas de trata de seres humanos y, especialmente, de los menores (F12027188).

Se están realizando seguimientos de la llegada de menores en situación de riesgo que llegaron a las costas andaluzas en compañía de quienes resultaron ser sus madres, potenciales víctimas de trata y que desaparecieron de los centros de acogida humanitaria antes de que se pudiera completar el procedimiento para la identificación de las madres como víctimas de trata y de que los menores no se encontraban en situación de desamparo.

Como consecuencia de estas actuaciones se ha comprobado que no existe actualmente un sistema que permita hacer un seguimiento de estas mujeres y de sus hijos fuera de territorio nacional con el fin de evitar situaciones de riesgo y explotación en las que pudieran encontrarse. Se ha solicitado información a la Comisaría General de Policía Judicial de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (14002585, F14004503).

Se ha formulado también una **Recomendación** a **la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** y a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** como consecuencia de las actuaciones practicadas para corregir las irregularidades detectadas en el tratamiento de una menor de edad que había sido internada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, antes de determinarse su minoría de edad y sin considerarse una posible vinculación con una red de trata con fines de explotación sexual.

La menor ingresó posteriormente, por resolución judicial, en un centro de acogida. Sin embargo esta institución considera que debe realizarse un tratamiento específico que, salvaguardando su interés superior, proteja a la potencial víctima y evite que en aras de un tratamiento igualitario con los demás tutelados o residentes en los centros de protección, acaben cayendo en manos de sus explotadores, lo que implica una quiebra de la protección que el Estado debe ofrecer a las víctimas de trata de seres humanos y, particularmente, a los menores que presentan indicios de ser víctimas.

La entidad de protección de menores madrileña ha indicado que en el **Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** se ha constituido un grupo de trabajo para elaborar un protocolo relativo a la detección y atención a los menores víctima de trata, en el que se espera se adopten las medidas necesarias para que situaciones como la descrita no vuelvan a producirse (13029644).

Como ejemplo de las dificultades de regularización de los menores de edad, se cita particularmente el supuesto de una solicitud de autorización de residencia de la hija de una mujer víctima de trata, que fue inadmitida a trámite porque la interesada había alcanzado la mayoría de edad, teniendo en cuenta que su entrada en España era posterior al reconocimiento como víctima de trata de seres humanos a su madre.

La aceptación de la **Sugerencia** formulada por el Defensor del Pueblo permitió la activación de su solicitud, al justificarse en la necesidad de la protección de las personas más próximas a la víctima como son los hijos, así como la de evitar que, como consecuencia de la posible expulsión de su hija, su madre también tuviera que salir de España. De haber sido repatriada, se habría impedido su colaboración a través del testimonio que pudiera prestar como víctima de trata en un procedimiento penal en curso (13024070).

4.10 OFICINAS CONSULARES

Se ha continuado recibiendo quejas relativas a la denegación de visados por reagrupación familiar, solicitados por cónyuges de extranjeros residentes, al considerar los órganos consulares que sus matrimonios se habían celebrado en fraude de ley.

El mayor número de estas quejas se refieren a las resoluciones denegatorias del Consulado General de España en Nador (Marruecos) en las cuales no se ofrecían argumentos o pruebas de entidad que pudiesen llevar a la certeza de la inexistencia de un vínculo matrimonial que justificara las denegaciones de los visados de reagrupación familiar a cónyuges de los reagrupantes.

Tras examinar el contenido de las resoluciones consulares y a la vista del número de quejas recibido se formularon dos **Recomendaciones** que fueron rechazadas por la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios.**

Las recomendaciones se referían, en primer lugar, a la adopción de las medidas necesarias para que en las resoluciones denegatorias de visado de reagrupación familiar, dictadas por el Consulado General de España en Nador, se fundamentaran e individualizaran los motivos de dicha denegación, evitando la utilización de modelos formularios y la falta de referencia a las circunstancias particulares de cada caso; y, en segundo lugar, para que se dictaran instrucciones dirigidas al Consulado General de España en Nador, con el fin de que las resoluciones denegatorias de visado de reagrupación familiar tuviesen un grado de certeza plena sobre la simulación del matrimonio, prescindiéndose de meras conjeturas.

A la vista de la trascendencia que supuso el rechazo de las dos **Recomendaciones** para numerosas familias de ciudadanos extranjeros que residen legalmente en nuestro país, se estimó necesario elevar su contenido al **Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación** que comunicó que compartía con esta institución el criterio sobre la necesidad de alcanzar una convicción plena de la simulación del matrimonio, apoyándose en el mayor número de datos objetivos. Si bien se participó que se había señalado al Consulado General de España en Nador la necesidad, establecida igualmente con la jurisprudencia, de que las denegaciones que se produzcan por considerar que el matrimonio es simulado, incluyan motivaciones objetivas que permitan sustentar una convicción plena, se ha considerado que las **Recomendaciones** solo se han aceptado parcialmente puesto que el citado organismo consular no ha modificado dichas prácticas en su totalidad.

Además de las Recomendaciones realizadas, se formularon quince **Sugerencias** para la revocación de las denegaciones de visados de reagrupación familiar a favor de los cónyuges reagrupados, salvo prueba fehaciente de la existencia de un matrimonio simulado. Once de ellas han sido rechazadas, dos permanecen pendientes y solamente una de ellas fue aceptada (14003179, 14003393, 14016665, 14019780).

En sentido similar, se ha continuado recibiendo quejas en las que se ha comprobado que el **Consulado General de España en Nador** exige requisitos *extra legem* en las solicitudes de visado a los cónyuges de ciudadanos españoles sobre los que se duda de la condición de beneficiario del régimen establecido en la Directiva 38/2004/CE y en la normativa prevista para ciudadanos comunitarios y sus familiares (Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero), al presumir la existencia de un matrimonio fraudulento y aun constando la inscripción matrimonial en el Registro Civil español.

Por lo anterior se reiteró una **Recomendación**, formulada en el año 2013, a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** para que se impartiesen las instrucciones oportunas al Consulado General de España en Nador, con el fin de eliminar los requisitos *extra legem* establecidos en los procedimientos de solicitud de visado de cónyuges de ciudadanos españoles. A pesar de que la **Recomendación** ha sido rechazada, y considerando la gravedad que supone limitar la entrada a los cónyuges de cónyuges de ciudadanos españoles con el matrimonio legalmente inscrito y con hijos comunes menores españoles en determinados casos, se formularon seis Sugerencias de las cuales solo se ha aceptado una y dos permanecen pendientes (14010206, 14016665, 14018237).

Con motivo de la intervención del Defensor del Pueblo para que el Consulado General de Quito motivase adecuadamente las resoluciones denegatorias de visado de estancia en régimen comunitario, se ha solicitado la colaboración de la Defensora del Pueblo Europeo con el fin de comprobar el alcance de la normativa comunitaria en la motivación de la denegación de los visados de familiares de ciudadanos comunitarios.

Según informaba la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios,** estos visados son visados Schengen y, por lo tanto, regulados por la normativa comunitaria aplicable, en este caso el Reglamento n.º 810/2009 que establece un código comunitario sobre visados, en el que se señala que la denegación se realizará utilizando el impreso armonizado que no recoge los motivos de denegación aplicables a los familiares de los ciudadanos comunitarios.

Esta institución ha entendido que dicha actuación no resulta ajustada a Derecho, toda vez que las resoluciones se dictan sobre la base de unos motivos que no son los estipulados en la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, así como en el Real Decreto 240/2007, que transpone dicha Directiva.

El **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** ha comunicado que ha trasladado esta carencia a la Comisión Europea, con el fin de que se tenga en cuenta en una futura revisión del Reglamento n.º 810/2009. La Defensora del Pueblo europeo acusó recibo con el fin de obtener información sobre este asunto y se está a la espera de recibir contestación (13021209).

4.11 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.11.1 Régimen comunitario

Requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea

Se han recibido numerosas quejas relativas a las dificultades de ciudadanos no comunitarios, casados con nacionales españoles, en la tramitación de la obtención o renovación de la tarjeta de residencia como familiar de ciudadanos españoles al no acreditar recursos económicos suficientes y de seguro de enfermedad. Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que se impartiesen las instrucciones oportunas, con el fin de eliminar de los requisitos para la obtención de la tarjeta de residencia la exigencia de recursos económicos suficientes y de seguro de enfermedad a los cónyuges de ciudadanos españoles, nacionales de terceros Estados, residentes en España, cuyo matrimonio civil se encuentre inscrito en el Registro Civil español.

La mencionada Secretaría General no aceptó la **Recomendación** por entender que el derecho a la reagrupación familiar no es un derecho absoluto y, por tanto, puede estar sometido a requisitos y limitaciones, como la exigencia de medios económicos o seguro médico.

El Defensor del Pueblo considera que a los cónyuges extracomunitarios de ciudadanos españoles residentes en España no les puede resultar de aplicación el régimen jurídico previsto en la Orden PRE/1490/2012, y en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, de modo que se reiteró el contenido de la **Recomendación**.

En su última respuesta la Administración ha comunicado que está realizando un estudio sobre la aplicación a los familiares de españoles, y en concreto a los cónyuges y parejas de hecho, del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Respecto a la exigencia de un seguro médico, en el artículo 3 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, los cónyuges de los ciudadanos españoles asegurados tienen la condición de beneficiarios, por lo que no deben acreditar un seguro privado adicional (13007759).

Una vez se ha tenido conocimiento de la elaboración del citado estudio sobre la aplicación de los requisitos económicos exigidos por el citado Real Decreto 16/2012 a determinados familiares de ciudadanos españoles, que no han ejercido su derecho a

la libre circulación, se ha solicitado a la mencionada Secretaría General que revise en este estudio la exigencia de medios económicos a hijos menores de ciudadanos españoles a los cuales le han sido denegadas las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión al no reunir sus ascendientes el requisito de suficiencia de medios económicos (14005121).

Los argumentos de la **Recomendación** mencionada han sido trasladados por el Defensor del Pueblo, en varias **Sugerencias**, a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno con el fin de que se revoquen denegaciones de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a cónyuges españoles cuando son progenitores de menores españoles y han sido denegadas por falta de recursos económicos.

Dichas **Sugerencias** fueron rechazadas en su mayoría, si bien se aceptaron aquellas relativas a la revocación de denegaciones de residencias permanentes por incumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 7.1 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, modificado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, puesto que el derecho a residir con carácter permanente de los familiares de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea no está sujeto a las condiciones previstas en los artículos mencionados (14011370).

El Defensor del Pueblo intervino en sentido similar al recibirse numerosos escritos, en los que se exponían las dificultades para la obtención de la tarjeta de residencia temporal de familiar de ciudadano de la UE, cuando por razones de edad no les resultaba posible acogerse a un seguro de enfermedad público o privado, o bien no cumplían los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas, que no tienen la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, conforme al Real Decreto 576/2013, de 26 de julio.

Se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** con el fin de conocer la valoración sobre la situación descrita. El citado organismo sostuvo que ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni el Tribunal Supremo reconocen un derecho absoluto a la reagrupación familiar, sino que la posible reagrupación de ascendientes recogida por la Directiva 2004/38/CE no es incondicionada ni automática, es decir no viene dada por el solo hecho de la relación de parentesco, sino que los ascendientes tendrán que estar “a cargo” del ciudadano de la Unión.

Se formuló una **Recomendación** para que se impartiesen instrucciones con el fin de eliminar de los requisitos para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, la exigencia de seguro de enfermedad a los ascendientes de ciudadanos españoles, nacionales de terceros Estados, residentes en España.

En su respuesta la Administración ha comunicado que se está elaborando un estudio sobre la aplicación a los ascendientes de ciudadanos españoles, del Real

Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (13025092).

Este año se han concluido con diferencia de criterio las actuaciones ante la **Secretaria General de Inmigración y Emigración** sobre la valoración de los informes desfavorables de las autoridades policiales en las expediciones de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano comunitario.

La valoración de estos informes había sido objeto de discrepancia entre esta institución y varias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno. Por este motivo se formularon varias **Recomendaciones** que no han sido aceptadas para que se eliminase el efecto vinculante de los informes policiales desfavorables sobre sospechas de fraude de ley tanto en los matrimonios como en la constitución de relaciones afectivas análogas a las conyugales.

También se recomendaba que se impartiesen las instrucciones oportunas aclaratorias para que solo se denegara la expedición de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión en los casos en los que conste la nulidad del matrimonio o la extinción o cancelación de la unión estable debidamente inscrita en un registro público, absteniéndose de motivar la denegación de dichas tarjetas en meras presunciones de sospechas de la simulación del vínculo conyugal o la simulación de una relación afectiva análoga a la conyugal (05036147, 12004611, 13010978).

La denegación de tarjeta de residencia a la cónyuge de un ciudadano español motivó que se formulara una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Girona** para que se archivara el expediente sancionador incoado por estancia irregular y se devolviera la sanción impuesta a la solicitante si ésta se hubiera abonado, dado que la regulación comunitaria no amparaba la actuación administrativa.

La **Sugerencia** fue aceptada. Ante la posibilidad de que se repitieran los mismos hechos en otros casos, se recomendó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que impartiera instrucciones a las distintas comisarías, con el objeto de que no se incoe expediente sancionador a las personas que hayan visto denegada la tarjeta comunitaria por incumplimiento del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, a excepción de que dicha incoación sea procedente en aplicación de lo previsto por el citado real decreto y siguiendo el procedimiento que éste dispone. En el momento de la elaboración del presente informe aún no se había recibido respuesta (13031419).

Requisitos para la acreditación de la convivencia estable como pareja de hecho

Las dificultades de las parejas de hecho para la obtención de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea han sido objeto de atención en los últimos informes anuales.

En el presente ejercicio se formuló recomendación a la Consejería de **Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** para que adoptara las medidas procedentes con el fin de modificar el Real Decreto 124/2000, de 11 de julio, para suprimir el requisito de acreditar la posesión de autorización de residencia para la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de dicha comunidad autónoma.

La citada recomendación se sitúa en la misma línea de las ya formuladas a otras comunidades autónomas. Esta institución viene insistiendo en el hecho de que el citado requisito no solo obstaculiza e impide en muchos casos la inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de los solicitantes extranjeros sino que afecta a ciudadanos españoles. La recomendación no ha sido aceptada (13027633).

La anunciada posibilidad de que el nuevo real decreto sobre la entrada, la libre circulación, la estancia y la residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, atienda a estos problemas, tal y como anunció la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** motivó que se haya solicitado información sobre el estado de tramitación de la citada norma. En diciembre de 2014, se ha recibido respuesta indicando que se están analizando todos los problemas surgidos y que se pretenden establecer los mecanismos necesarios para dar una respuesta a estas situaciones. También se indicaba que el borrador de la nueva norma se encuentra en fase de estudio y elaboración (12000584).

Respecto a la posibilidad de elaboración de una ley de armonización en materia de uniones de hecho, que pudiera resolver los conflictos de aplicación de leyes interregionales, la Administración ha comunicado que las competencias básicas atribuidas por la Constitución al Estado en diversos ámbitos sectoriales del ordenamiento, harían muy difícilmente justificable aprobar dicha norma.

En cuanto a la creación de un registro único de parejas de hecho, se está a la espera de conocer la información solicitada sobre la posibilidad de constitución de un registro estatal no constitutivo, administrativo, de parejas de hecho, de la que se dará traslado (13008868).

4.11.2 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Han sido numerosas las quejas que reflejaban las dificultades con las que se encontraban los progenitores extranjeros de menores españoles para la obtención de una nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

En su respuesta, la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** consideraba que no existía dificultad alguna y que esa situación se encontraba contemplada en el artículo 202 del Reglamento de extranjería.

Sin embargo, ese precepto que, efectivamente, regula el tránsito de una situación de excepcionalidad a la situación de normalidad que implica la obtención de una autorización de residencia ordinaria no contempla la situación específica en la que se encuentran los padres extranjeros de menores españoles que se han dirigido a esta institución. La evidencia de que se están dictando resoluciones de inadmisión o denegación en estos supuestos motivó que el presente asunto se pusiera en conocimiento de esa Secretaría General, dado que estos progenitores pasan a la situación de irregularidad sobrevenida.

El Reglamento ofrece un único cauce para modificar la situación de circunstancias excepcionales, sin efectuar distinción alguna entre los supuestos que motivan la concesión de una autorización de este tipo. La inexistencia de distinción provoca situaciones de hecho en las que la condición de progenitor de menor español que motivó la concesión de la autorización no sirve para la obtención de una autorización de residencia un año más tarde, si el titular no puede acreditar que cumple los requisitos establecidos para salir de la excepcionalidad. Dichos requisitos, en esencia, son los mismos que se exigen para renovar al resto de los extranjeros que no tienen la condición de padres de menores españoles.

La única alternativa propuesta por la Administración para que los progenitores de menores españoles que se encuentran en situación de irregularidad sobrevenida, tras la caducidad de su autorización de residencia por arraigo familiar, puedan acceder a la correspondiente autorización, es que se valore el esfuerzo de integración del extranjero mediante el informe que emite la Comunidad Autónoma, según lo previsto por el artículo 31.7 de la Ley de extranjería.

Por todo lo anterior se formuló una recomendación y, a la vista de la respuesta, se reiteró el contenido de la misma, señalando que debe primar el interés del menor español, jurídicamente tutelado, que la Administración tiene el deber de asegurar, evitando, además, que los progenitores se vean abocados a una irregularidad sobrevenida. Es claro que si el interés superior del menor motivó la regularización de

los progenitores por la vía del arraigo familiar, ese mismo interés superior debe motivar que se adopten las medidas que procedan para que dichos progenitores continúen en situación de regularidad.

El Defensor del Pueblo considera que esta fórmula contribuye de manera más eficaz a facilitar la obtención de un empleo que la de iniciar la búsqueda de un trabajo cuando no se dispone de autorización para residir.

Se ha recordado a la Administración que el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión y que la negativa a conceder una autorización de residencia a una persona, nacional de un Estado tercero, en el Estado miembro en el que residen sus hijos de corta edad, nacionales de dicho Estado miembro, cuya manutención asume, y la negativa a concederle un permiso de trabajo tienen tal efecto.

Por ello, se ha solicitado a **la citada Secretaría General** que indique el precepto que pueda impedir la concesión de sucesivas autorizaciones por arraigo familiar cuando, como ocurre en las quejas recibidas, el solicitante no puede acudir a la modificación prevista por el artículo 202 del Reglamento que regula la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia, residencia y trabajo o residencia con exceptuación de la autorización de trabajo (12276555).

Autorizaciones de residencia o renovación por reagrupación familiar

Como en años anteriores se han vuelto a recibir quejas relacionadas con las dificultades de los menores para obtener o renovar su autorización de residencia cuando sus familias no disponen de ingresos suficientes.

Todas las **Sugerencias** formuladas solicitando la autorización fueron aceptadas. Para ello se han tenido en cuenta las circunstancias excepcionales que atienden a la posibilidad de minorar la cantidad exigible para la concesión de la reagrupación familiar cuando el familiar a reagrupar sea menor de edad y dicha minoración sea aconsejable en base al principio del interés superior del menor y su integración social y familiar (14005639, 14007403, 14016978).

Procedimientos de renovación de autorizaciones de residencia

Se ha formulado una **Recomendación** a la **Dirección General de Migraciones, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** para que se dicten instrucciones con el fin de evitar la irregularidad sobrevenida en la que quedan los ciudadanos reagrupados, especialmente los menores de edad, cuyos familiares

reagrupantes son titulares de autorización de residencia de larga duración, al denegarse la renovación de sus autorizaciones de residencia a causa del incumplimiento de los requisitos de recursos económicos suficientes y de vivienda adecuada, previstos en el articulo 61 del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de extranjería.

La citada recomendación ha sido aceptada indicando que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, permite hacer dos interpretaciones del procedimiento a aplicar a los menores reagrupados por un residente de larga duración una vez que estos renuevan su autorización inicial para pasar a ser, a su vez, residentes de larga duración.

La primera interpretación es que para la obtención de esa autorización el reagrupante debe contar con medios económicos, de acuerdo con los requisitos exigidos para la reagrupación familiar. Dicha interpretación no ha impedido, sin embargo, que de acuerdo con el articulo 54.3 del citado Reglamento, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y en base al principio del interés superior del menor, se minore en la práctica la exigencia de la cuantía establecida cuando el reagrupado es menor de edad para evitar, por ejemplo, que quede en situación irregular en España.

La segunda interpretación, como señaló el Defensor del Pueblo, consistiría en entender que la normativa manda conceder automáticamente la residencia de larga duración a la finalización de la primera autorización, por lo que, para evitar que se pueda producir, en la práctica, algún supuesto de irregularidad sobrevenida, se van a dictar las correspondientes instrucciones para que, por parte de las oficinas de extranjería, se aplique dicha interpretación (12035556, 14003195).

4.12 ASILO

El Defensor del Pueblo ha mostrado en sus informes anuales la preocupación por garantizar que la Administración cumpla los compromisos adquiridos con la ratificación de la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,** hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, **y su Protocolo,** suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967 y con la legislación española vigente en esta materia, se ha venido reflejando año tras año en los informes anuales.

Las bajas cifras de solicitudes de protección internacional presentadas en España, pese a su estratégica situación geográfica, el bajo número de concesiones de

protección y el incremento de los conflictos internacionales que obligan a las personas a buscar protección en otros países, está en el origen de la decisión del Defensor del Pueblo de analizar y evaluar el funcionamiento del sistema de asilo en España. Por ello, se está elaborando un estudio sobre esta materia que se dará a conocer próximamente.

En el mismo se parte de la regulación de la institución de asilo para analizar los canales de información que ofrece la Administración española a los extranjeros, con el fin de que tengan conocimiento del compromiso adquirido por España en materia de protección internacional y las garantías de acceso al procedimiento. El estudio pretende dar a conocer las fortalezas y debilidades del sistema español y la adopción de medidas para corregir estas.

Un asunto tan complejo como la protección internacional requiere también abordar el análisis del procedimiento de instrucción y tramitación de estas demandas, función que tiene asignada la **Oficina de Asilo y Refugio (OAR);** determinar si los órganos administrativos que intervienen en el procedimiento se coordinan adecuadamente y evaluar la suficiencia del sistema de acogida de los solicitantes.

La labor de análisis y evaluación mencionada se realiza desde el conocimiento del contenido de las quejas que formulan los ciudadanos, las visitas de inspección que se llevan a cabo, sin previo aviso, desde la Oficina del Defensor del Pueblo, y los permanentes contactos con los actores que intervienen en el procedimiento: organizaciones no gubernamentales, letrados y servicios sociales.

Durante el ejercicio de 2014 se iniciaron actuaciones ante la Administración tras la recepción de una queja en la que se denunciaba que una familia de nacionalidad siria había llegado al puesto fronterizo de Barrio Chino (Melilla) con la finalidad de solicitar protección. Según la información facilitada por el Ministerio del Interior, la familia nunca accedió a territorio español y fueron las autoridades marroquíes, en territorio marroquí, las que se hicieron cargo de la familia. No ha sido posible contrastar esta afirmación por lo que se concluyó la actuación (14002605).

Las dificultades para la formalización de solicitudes de protección internacional en el puesto fronterizo de la Ciudad de Melilla han disminuido notablemente a partir del mes de septiembre de 2014.

A partir de esa fecha, y hasta el 31 de diciembre, 404 ciudadanos sirios habían formalizado su solicitud en el citado puesto fronterizo. En el próximo informe anual se podrá hacer ya un análisis más detallado sobre el perfil del solicitante que llega al puesto fronterizo y si tal acceso es posible para cualquier extranjero con necesidades de protección internacional.

También a lo largo de 2014 la Administración ha atendido a la insistente petición del Defensor del Pueblo, con el fin de que se incluyera a los solicitantes de asilo, cuya petición se hubiera admitido a trámite, en los programas de traslado que se llevan a cabo desde los centros de migraciones de Ceuta y Melilla a la península.

Este asunto motivó que se formularan **Recomendaciones y Sugerencias,** entre las cuales cabe reseñar las formuladas para que se trasladara a un solicitante de asilo que llevaba tres años en el CETI sin que se resolviera su solicitud o para que se efectuara el inmediato traslado de una ciudadana de nacionalidad siria con graves quemaduras en su cuerpo. Ambas fueron aceptadas (13030955, 13033277).

Las actuaciones seguidas, tras la última visita girada a Melilla en los últimos días del año 2014, han puesto de manifiesto que se producen disfunciones para el efectivo traslado de los demandantes de asilo que pueden ser subsanadas. Entre ellas se encuentra la demora en la emisión de las tarjetas de identificación de solicitante de asilo.

Se considera que dicho trámite puede ser realizado directamente en la península, considerando que las tarjetas emitidas en Melilla solo tienen validez en dicha Ciudad Autónoma como consecuencia de la restricción de la libertad de circulación de los solicitantes impuesta por la Administración que aún continúa, frente al criterio de esta institución y de varias resoluciones judiciales. Ello implica que, una vez efectuado el traslado a la península, deben anularse y emitirse otras con validez para todo el territorio nacional.

Ya en los primeros días del año 2015 se ha formulado una recomendación para la modificación de esta actuación y que se emitan las tarjetas cuando los solicitantes estén en territorio peninsular, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (14023967).

En el ejercicio 2014 se ha tenido conocimiento de la aceptación de la recomendación formulada para evitar traslados de extranjeros solicitantes de protección internacional de un centro de internamiento a otro, hasta que finalicen los procedimientos. Tal y como se argumentó en el informe del pasado año, tal actuación afectaba al derecho de defensa de los interesados (13022312).

Información suficiente

Ya se ha señalado con anterioridad la importancia de que los extranjeros ingresados en centros de internamiento reciban información suficiente, en un idioma que comprendan, sobre el derecho a solicitar protección internacional.

La Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior anunció la próxima actualización de los folletos de protección internacional y la pronta

disponibilidad de unos nuevos que facilitarán información sobre la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de protección, así como a la puesta en circulación de un folleto específico para menores extranjeros no acompañados.

Hay que valorar positivamente estas previsiones, dado que el conocimiento sobre cuál es el Estado responsable de la solicitud contribuiría a evitar decisiones de viaje a otros países por parte de los propios interesados que suponen un coste personal y económico innecesario. Hasta el momento no se ha tenido noticia de que tales previsiones se hayan llevado a efecto (13005539).

Otras disfunciones

En cuanto a las cuestiones que continúan sin resolverse hay que volver a mencionar el incumplimiento del mandato contenido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, respecto al plazo previsto para dictar las disposiciones de carácter reglamentario que exigiera el desarrollo de la citada ley.

Un año más, debe dejarse constancia de las disfunciones que crea esta situación teniendo en cuenta que la ley se remite al reglamento un total de catorce veces, por lo que existen numerosas cuestiones a las que afecta esta ausencia de norma reglamentaria.

Entre ellas, se debe hacer referencia a las demoras en la tramitación de los expedientes de extensión del asilo. En uno de los casos, la cónyuge de un ciudadano de Somalia, con estatuto de protección subsidiaria en España, residente en Egipto, inició la tramitación de la extensión familiar ante la Embajada de España en El Cairo, en marzo de 2012.

La solicitud y documentación que la acompaña, fue remitida un mes después a la **Subdirección General de Asilo,** órgano competente en España. El Defensor del Pueblo formuló **Sugerencia** en febrero de 2014 para que se resolviera la petición de manera inmediata y la **Subdirección General** se remitió al futuro **Reglamento** para resolver la petición. Tal respuesta no ha sido considerada satisfactoria por lo que se ha reiterado el contenido de la sugerencia.

Las solicitudes de extensión familiar presentadas para la reunificación familiar con el cónyuge, cuando el matrimonio se hubiera celebrado con posterioridad a la concesión de la protección internacional, también se han paralizado. Se alega que el nuevo Reglamento establecerá la regulación de estos casos. Esta institución considera que deben resolverse las solicitudes, algunas presentadas en 2012, con el fin de que los interesados puedan ejercitar sus derechos ante los tribunales, si así lo consideran.

El presente asunto fue objeto también de actuación ante la **Secretaría General de Inmigración y Emigración.** La respuesta, recibida ya en 2015, indica que en el informe aportado a los trabajos de elaboración del citado Reglamento se ha propuesto que se incluya una modificación del Reglamento de la Ley de extranjería, consistente en incluir un artículo que regularía la autorización de residencia por reagrupación familiar de beneficiarios de protección internacional.

Tal inclusión supondría la transposición de los preceptos contenidos en el artículo 12 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupación familiar.

La demora en otra solicitud de extensión familiar (esposa, hijos y madre) de un ciudadano sirio con estatuto de refugiado, también ha motivado la intervención ante la Administración dado que la citada familia se encontraba en Damasco (Siria). La solicitud presentada en diciembre de 2013, no había sido resuelta en agosto de 2014. Se ha insistido a la **Subdirección General** en la necesidad de una actuación ágil en este caso, dada la situación de aquel país (13026146, 13031694, 14007839).

Tampoco se ha avanzado en la redacción de instrucciones para ofrecer un marco de actuación más preciso en aquellos supuestos en los que se solapa el procedimiento de asilo con el establecido para la identificación de víctimas de trata.

La actuación iniciada para clarificar la tramitación en estos casos no ha tenido resultados positivos, debido a que la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** estima que no es precisa la emisión de dichas instrucciones, dado que ambos procedimientos son compatibles.

La argumentación esgrimida relativa a que se podría producir una duplicidad de derechos si el resultado de ambos procedimientos fuera favorable no supone ningún problema. Lo que sí puede suponer un problema es que se suspenda el procedimiento de identificación de víctima de trata en el caso de que se admita a trámite la solicitud de protección internacional, porque ello no implica la concesión de la protección.

Este supuesto ocurrió en un asunto que motivó una queja. La Comisaría afirma que la suspensión mencionada fue puntual. Esta institución revisará las actuaciones cada vez que la situación lo requiera para comprobar que ambos procedimientos continúan adelante, aun cuando ya se haya resuelto sobre uno de ellos (12006671, 14004495).

En el pasado informe se daba cuenta de la recomendación formulada a finales de 2013 a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que se adoptaran medidas que facilitaran la comunicación con el ACNUR, con el fin de conocer la situación actualizada de los países en conflicto y valorar de manera individualizada y actualizada el riesgo de expulsión o retorno del extranjero a su país de origen, dejando

constancia de tal valoración en el expediente antes de materializar la medida de retorno o expulsión.

El citado organismo aceptó tal recomendación ya en el año 2014. Sin embargo, la actuación iniciada con ocasión de la queja de una organización no gubernamental relativa a la devolución de extranjeros malienses a su país en marzo de 2014, ha puesto de manifiesto que la Administración no ha dado total cumplimiento a la citada recomendación, al no haber dejado constancia de la valoración del riesgo de devolución de los ciudadanos malienses que repatrió. Aun cuando se afirma que antes de la devolución se realizaron consultas y se siguieron las pautas del ACNUR, no es posible contrastar dicha información. Por ello, se ha vuelto a reiterar la recomendación (13007518, 14005219).

Un importante número de las quejas recibidas se refieren, al igual que en años anteriores, a las demoras en la resolución de las solicitudes de protección internacional.

Las actuaciones seguidas para conocer las causas de tales demoras pusieron de manifiesto que, en algunos supuestos, las solicitudes presentadas por personas de determinadas nacionalidades son paralizadas a la espera de que mejore la situación del país.

En muchos casos, las solicitudes se han demorado hasta tres años. Tal decisión se ha producido con los demandantes de Costa de Marfil y con los ciudadanos de Mali. Esta institución ya ha expresado su disconformidad con estas decisiones. Las actuaciones aún no han concluido (13022405).

También se ha tenido conocimiento de la existencia de problemas en la acogida de los solicitantes, dado que la tendencia del incremento de solicitudes de protección iniciada en el año 2013 ha continuado en el año 2014, en el que, hasta el mes de noviembre, se habían recibido un total de 5.195 solicitudes, procedentes, en gran parte de ciudadanos sirios.

El importante aumento en el número de solicitantes ha originado que los recursos de acogida con los que contaba la Administración se hayan saturado. Sobre esta cuestión se encuentran en marcha actuaciones que aún no han finalizado, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (14008129, 14022791).

4.12.1 Apatridia

En el pasado informe se dejó constancia de la existencia de importantes demoras en la resolución de las solicitudes presentadas para el reconocimiento del estatuto de apátrida y se reflejaba que el problema tenía su origen, fundamentalmente, en la falta de medios personales.

El Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, establece en su artículo 11 un plazo no superior a seis meses para resolver la petición.

La información remitida por el **Ministerio del Interior** señala que en el año 2012 se registraron 479 solicitudes, lo que supone un incremento del 500 por 100 respecto al año 2011.

En 2013 fueron 1.178 las registradas, cifra que habrá sido superada en 2014, dado que en septiembre ya se habían formulado 1.025 solicitudes. Desde el Ministerio del Interior se ha comunicado que el 95 por 100 de las solicitudes corresponden a ciudadanos saharauis y se atribuye el incremento de peticiones al cambio de orientación en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Las concesiones de nacionalidad española por residencia de ciudadanos saharauis en 2014 ascendieron a 6 y el número de recursos desestimados en el mismo año sobre nacionalidad fue de un total de 569.

Todas las desestimaciones se produjeron debido a que la Administración española no otorga validez a la documentación presentada para obtener la nacionalidad, al haber sido expedida por las autoridades de la República Árabe Saharaui Democrática.

El importante incremento de estas solicitudes y el de las de protección internacional, justifican plenamente un refuerzo del personal que evalúa dichas peticiones para evitar el incumplimiento sistemático del plazo de resolución establecido en las normas reguladoras correspondientes, y así se ha comunicado a la **Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior** (13005247).

5 IGUALDAD DE TRATO

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Se ha producido este año un incremento de las quejas relativas a Igualdad de trato, que aglutinan las actuaciones realizadas por razón de los distintos tipos de discriminación (por motivo de género, orientación sexual, origen étnico, pertenencia a confesión religiosa, discapacidad o por cualquier otra condición o circunstancia personal social). El carácter transversal del principio de igualdad y no discriminación alcanza a todos los poderes públicos obligados, por mandato constitucional, a remover los obstáculos que impiden que la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, así como a adoptar las medidas necesarias para compensar las desventajas sufridas por un grupo de personas por cualquiera de los motivos señalados anteriormente.

La supervisión del Defensor del Pueblo ha ayudado a la eliminación de dificultades concretas expuestas por ciudadanos que han manifestado ser objeto de discriminación.

Se destaca la actuación realizada para suprimir los obstáculos que afectan a los residentes legales extranjeros, con discapacidad psíquica, en los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española por residencia. Las **Recomendaciones** realizadas han incluido la necesidad de que la Administración adopte medidas de acción positiva específicas para prevenir y compensar las desventajas que sufren las personas con discapacidad psíquica en estos procedimientos ante los registros civiles.

Se han continuado las actuaciones iniciadas para la consecución efectiva de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la **Administración General del Estado,** y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en los ámbitos anteriormente citados, en aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, considerando la exigencia constitucional de facilitar la participación de los ciudadanos en todas las áreas de la vida política, económica, cultural y social, el Defensor del Pueblo ha iniciado varias actuaciones ante diversas administraciones para impulsar la participación efectiva, y en igualdad de condiciones, por un lado del pueblo gitano y, por otro, de los menores del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT) en el ámbito escolar.

La consecución de una igualdad real no solo lleva consigo el impulso de medidas de acción positiva sino el compromiso de todos los poderes públicos de combatir cualquier forma de discriminación y la necesidad de proteger a las víctimas.

El Defensor del Pueblo ha intervenido para esclarecer sucesos de carácter xenófobo, discriminatorios y violentos en el deporte y ha puesto en conocimiento de la **Fiscalía General del Estado** hechos de los que pudiera desprenderse provocación a la discriminación y al odio contra ciudadanos extranjeros por motivos racistas o contra la comunidad gitana.

La protección de las personas frente a toda discriminación por su origen racial o étnico o por sus creencias religiosas se extiende a todos los ámbitos de la vida, tales como el espacio público (controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales) o el ámbito laboral (discriminación sufrido por una estudiante musulmana en un establecimiento farmacéutico asignado para la realización de las prácticas académicas tuteladas).

El esfuerzo de esta institución en la lucha para la eliminación de toda discriminación se completa con la exigencia a los poderes públicos de medidas preventivas para evitar cualquier tipo de discriminación.

Todas estas cuestiones se han expuesto en las reuniones mantenidas en la sede de la institución con los miembros del **Comité Económico y Social Europeo y del Comité Consultivo del Convenio marco** para la protección de las minorías nacionales, en las visitas que han girado a España en 2014.

Entre otras cuestiones, el Defensor del Pueblo expuso a los organismos internacionales citados las medidas adoptadas para impulsar desde las administraciones el diseño de protocolos de prevención de la discriminación hacia distintos colectivos, como el de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT), por un lado, o hacia el pueblo gitano, por otro, reiterando su firme compromiso con un democracia basada en la convivencia desde la diversidad y con la igualdad real como objetivo.

5.2 DISCRIMINACION POR EL ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

El fallecimiento de un ciudadano, como consecuencia de los enfrentamientos ocurridos en Madrid, protagonizados por grupos cercanos a dos clubes de futbol, motivó la intervención inmediata del Defensor del Pueblo ante la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Se ha solicitado información, no solo sobre las posibles propuestas de instrucción de expedientes sancionadores derivados de los hechos descritos sino, también, sobre las medidas que se hayan adoptado por la Comisión estatal para prevenir comportamientos violentos y actos de incitación al odio en el último año.

Igualmente se ha requerido información sobre las medidas previstas por el Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, de conformidad con las funciones atribuidas por el artículo 16.1d de la Ley 19/2007, de 11 de julio, para evitar este tipo de actos violentos en el deporte (14023057)[9].

Se recibieron también numerosas quejas solicitando la intervención del Defensor del Pueblo tras la información aparecida en un periódico local de Melilla el 16 de octubre de 2014, sobre los intentos de entrada irregular de inmigrantes en la valla de Melilla.

De la información existente pudiera desprenderse provocación a la discriminación y al odio contra ciudadanos extranjeros por motivos racistas, en los términos que tipifica el artículo 510 del Código Penal por lo que se dio traslado al Ministerio Fiscal. Del resultado de esta actuación se dará cuenta en el próximo informe anual (14021508).

Controles policiales de identificación

Una vez recibida la respuesta de la **Agencia Española de Protección de Datos** (AEPD) sobre el contenido de un posible modelo de formulario de identificación y registro compatible con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, se reanudaron las actuaciones que habían sido suspendidas provisionalmente ante la **Dirección General de la Policía,** relativas a los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, reiterándose las **Recomendaciones** señaladas en el informe del pasado año.

Este centro directivo comunicó que se habían impartido instrucciones con la finalidad de impedir que las identificaciones se iniciaran tras la concurrencia exclusiva de rasgos étnicos o nacionales de las personas identificadas, cuando ello no guardara relación con información de la que se pudiera disponer con anterioridad respecto a presuntos autores de una infracción criminal.

Asimismo, se ha comunicado que, en consonancia con los principios que respaldan las **Recomendaciones** efectuadas, el **Cuerpo Nacional de Policía** ha asumido la oportunidad y conveniencia de mejorar la gestión, con todas las garantías legales, de las identificaciones de personas.

Se han iniciado los trabajos de forma coordinada con la **Subdirección General de Logística,** para implementar las modificaciones necesarias en los aplicativos que registran diferentes aspectos de la actividad policial, para que se puedan recoger los datos que deriven de la identificación de personas en la vía pública.

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

Entre los objetivos de la modificación se encuentra la posibilidad de que el nuevo desarrollo de estos aplicativos posibilite la auditoría y exploración de las identificaciones con fines operativos y estadísticos. Por lo tanto se siguen las actuaciones con la **Dirección General de la Policía** con el fin de alcanzar una resolución definitiva, para evitar prácticas discriminatorias en las identificaciones de las personas en los espacios públicos (13006593).

Actuaciones relacionadas con el pueblo gitano

Se ha continuado con la supervisión de los organismos competentes en la erradicación de la segregación escolar del alumnado gitano en España.

Varios organismos internacionales, como el Consejo de Europa o la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI), han destacado como un asunto de inmediata atención la necesidad de revisar el método de admisión de los alumnos en centros públicos y privados concertados, para garantizar una distribución equitativa de los alumnos en los diferentes centros escolares.

El Defensor del Pueblo inició una actuación ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** con el fin de conocer las medidas adoptadas para evitar la concentración del alumnado gitano en determinados centros educativos o aulas, al amparo de lo previsto en el Plan de Acción de Concreción de la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana 2012-2020.

Asimismo solicitó información sobre la coordinación que se está desarrollando con las comunidades autónomas. El citado organismo comunicó que el **Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** ha participado que no existen colegios públicos en los que se indique ningún criterio con carácter discriminatorio para la matriculación y que se está trabajando en un plan de actuación, ubicado dentro del Plan de Convivencia y Derechos Humanos y desarrollado junto con las comunidades autónomas, relativo a la población gitana.

En el momento de elaboración de este informe se encuentra en estudio la documentación recibida sobre la primera fase de recopilación de información de prácticas educativas implementadas por las distintas comunidades autónomas en el marco del reciente Plan operativo 2014-2016 de la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana 2012-2020.

Por último, es destacable señalar que se ha aceptado la propuesta del Defensor del Pueblo acerca de la necesidad de un estudio pormenorizado sobre la posible segregación de los alumnos gitanos en las escuelas. Se ha comunicado que el **Centro**

Nacional de Innovación e Investigación Educativa va a presentar la propuesta de un estudio al Grupo de Trabajo de Educación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (12012809).

En cuanto a los estereotipos negativos sobre la cultura gitana aparecidos en el programa de televisión titulado "Palabra de gitano", se continua la actuación ante el **Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato** para conocer el estado de elaboración de una guía de buenas prácticas para el tratamiento de las minorías en los medios de comunicación, que incorpore un manual de lenguaje inclusivo para los medios, así como la elaboración de otra guía de acercamiento a la realidad de la comunidad gitana a través de sus asociaciones (13008630).

A petición del Defensor del Pueblo, la **Real Academia de la Lengua Española** modificó parcialmente las acepciones del término "gitanada" y "gitano" en la nueva 23ª edición del Diccionario de la Real Academia. Bajo el término "gitanada" el diccionario señala: "f.1 Trapacería" y el término "gitano, na", en la acepción número seis, se refiere a "coloq. Trapacero. U.t.c.s.". Por lo tanto, la nueva edición del Diccionario de la Real Academia ha corregido la anterior acepción de "gitano": "adj. coloq. Que estafa u obra con engaño", lo cual supone un aligeramiento de la carga negativa u ofensiva.

No obstante, a juicio de esta institución, la acepción única de gitanada como "trapacería" comporta una carga discriminatoria para la comunidad gitana y contribuye al mantenimiento de vocablos con contenidos negativos y discriminatorios para dicho colectivo.

La definición de los términos "gitanada" y "gitano" sigue imputando a un colectivo de personas, por el mero hecho de su pertenencia al mismo, de una conducta negativa, en concreto el engaño. Por lo anterior, se mantienen abiertas las actuaciones hasta la eliminación de cualquier sentido discriminatorio hacia la comunidad gitana (13010166).

Tras 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 Castellar (Jaén) el pasado 19 de agosto de 2014, se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** con el fin de conocer si estos hechos podrían incurrir en la tipología del artículo 510 del Código Penal (14018145).

5.3 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El Ministerio de Justicia ha aceptado las dos **Recomendaciones** dirigidas a remover los obstáculos que afectan a los residentes legales extranjeros, con

discapacidad psíquica, que solicitan la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

En concreto, en la realización de las entrevistas personales, llevadas a cabo por los encargados del Registro Civil, con el fin de alcanzar un juicio adecuado sobre el grado de integración en la sociedad española.

Las **Recomendaciones** tenían el objetivo de arbitrar medidas para adecuar el contenido de las entrevistas, en los procedimientos de adquisición de nacionalidad española por residencia a las necesidades específicas de las personas con discapacidad psíquica, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad y a elaborar medidas de acción positiva específicas para prevenir y compensar las desventajas o especiales dificultades que sufren las personas con discapacidad psíquica en estos procedimientos, atendiendo igualmente a los diferentes tipos y grados de discapacidad.

Las **Recomendaciones** han sido aceptadas y el Defensor del Pueblo continúa las actuaciones ante el Observatorio Estatal de la Discapacidad, organismo encargado de detectar fenómenos o aspectos emergentes en relación con la discapacidad y realizar estudios e investigaciones, con el fin de conocer su colaboración con el Ministerio de Justicia.

En concreto, se ha solicitado que se indiquen las medidas que sugiere el Observatorio para adecuar el contenido de las entrevistas, en los procedimientos de adquisición de nacionalidad española por residencia, a las necesidades específicas de las personas con discapacidad psíquica considerando los diferentes tipos y grados de discapacidad (13032334).

5.4 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

Inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo

Este año ha finalizado la actuación para adaptar a la realidad registral la inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo como cónyuges o consortes conforme a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

La **Dirección General de los Registros y del Notariado** ha informado que el acuerdo por el que se autoriza la firma y la aplicación provisional del Convenio número 34 de la Asamblea General de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), relativo a la expedición de extractos y certificaciones plurilingües y codificadas de

actas de estado civil, fue aprobado el pasado 7 de marzo de 2014 por el Consejo de Ministros. Se firmó el 14 de marzo de 2014 con ocasión de las reuniones de la Asamblea General de la CIEC en Estrasburgo (11000322, 14017774).

No discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales

La Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales puso en conocimiento del Defensor del Pueblo la situación potencial de discriminación y acoso a las víctimas de discriminación por orientación sexual en los centros escolares.

Se iniciaron las actuaciones ante la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades que dio traslado de las actividades de sensibilización contra la discriminación por orientación sexual y la identidad de género dirigido a adolescentes, así como la realización del proyecto "CORE: Conociendo la Discriminación, Reconociendo la Diversidad". Se ha informado de que se encuentra en elaboración un estudio sobre acoso homofóbico e identificación de los recursos existentes para su prevención, detección y erradicación.

El estudio aportará un análisis del marco legislativo, de planificación y de recurso existente en nuestro país para promover la igualdad de trato y no discriminación de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transexuales (LGBT).

Igualmente, este estudio permitirá conocer las políticas públicas de lucha contra el acoso homofóbico y transfóbico en los centros educativos así como los recursos públicos disponibles para combatirlo, con especial atención a los protocolos que existan o se estén diseñando para prevenir este tipo de acoso en las aulas, la existencia de planes específicos en los centros para su detección, la tipología de los materiales educativos elaborados por las autoridades educativas y la implantación de planes de formación para el profesorado o las buenas prácticas.

Además, el estudio contendrá una propuesta de programa formativo dirigido al profesorado u otros agentes clave.

Actualmente, esta institución supervisa el desarrollo de la primera fase del proyecto, consistente en la recopilación de las respuestas de todas las consejerías autonómicas de educación sobre la existencia de mecanismos y herramientas específicas para la prevención y erradicación del acoso homofóbico (13021231).

Se recibieron varios escritos en los que se solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales, publicada en el *Diario Oficial de Galicia,* número 79, de 25 de abril de 2014.

La Defensora del Pueblo no consideró procedente hacer uso de la legitimación conferida por los artículos 162.1a de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de

3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, por los motivos que pueden consultarse en el apartado correspondiente a Recursos de Inconstitucionalidad del presente informe.

Presencia equilibrada en la Administración General del Estado y organismos vinculados

En aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en lo relativo al principio de presencia equilibrada en la **Administración General del Estado** y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, se ha continuado con las actuaciones para la consecución de la aplicación efectiva de la igualdad en las distintas administraciones e instituciones públicas del ámbito educativo, cultural y en el área de la creación y producción artística e intelectual.

Se ha continuado la intervención ante la **Secretaría de Estado de Cultura,** con el fin de conocer las medidas para hacer efectiva la promoción equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de control y gobierno de los centros docentes de educación primaria, secundaria y bachillerato y enseñanza universitaria y las medidas adoptadas por el **Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF)** para integrar el estudio y aplicación del principio de igualdad en los cursos y programas de formación inicial y permanente del profesorado.

Se ha solicitado un diagnóstico al **Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)** sobre la introducción de la transversalidad, es decir, el enfoque de género en todas las áreas, módulos o asignaturas en todos los niveles educativos (enseñanza primaria, secundaria, bachillerato y universitaria).

Del mismo modo, se ha requerido informe sobre las medidas iniciadas por la **Subdirección General de Orientación y Formación Profesional,** para garantizar las políticas de igualdad en la ordenación académica básica de las enseñanzas de formación profesional en el sistema educativo y en la formación de su profesorado.

Por último, se está a la espera de la recepción de un diagnóstico con los datos informativos, desagregados por sexo, de la presencia de mujeres en las administraciones competentes del mundo de la cultura, y se ha requerido detalle de las medidas de acción positiva que se hayan adoptado para corregir la situación de desigualdad en la producción y creación intelectual, artística y cultural.

Se ha solicitado también un informe sobre la aplicación del artículo 26 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, a los festivales de cine, teatro, literatura organizados o que reciban subvenciones del **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** e información sobre actuaciones

específicas que se han llevado a cabo por la Unidad de Igualdad de ese Ministerio para velar por el cumplimiento del mencionado artículo (12012014, 12012015).

Han continuado las actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** con el fin de conocer, entre otras medidas, las propuestas, en aplicación de la transversalidad del principio de igualdad de trato y no discriminación, para la promoción profesional de las mujeres y la potenciación de su acceso a puestos de responsabilidad y dirección en los organismos administrativos del ámbito de la educación y de la cultura, tales como RTVE entre otros, así como información sobre la programación y la coordinación de las materias educativas y culturales y la aprobación de materiales didácticos obligatorios, en los currículos de enseñanza primaria y secundaria, sobre las aportaciones femeninas en todas las materias curriculares (12012014, 12012015).

Respecto a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, se han continuado las actuaciones para conocer las iniciativas adoptadas para la promoción de las mujeres en los museos, la existencia de políticas activas a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública, y el impulso de acciones positivas a la creación y producción artística e intelectual de las mujeres por parte de la **Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y Archivos y Bibliotecas,** de la **Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro,** por el **Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música,** por el **Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales,** así como por el **Museo Nacional del Prado** y el **Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía** (13018743, 13021190, 13021199, 13021196 y 13021195).

5.5 DISCRIMINACION POR RAZÓN DE RELIGIÓN

Una estudiante de Farmacia de la Universidad Complutense de Madrid solicitó la intervención de esta institución ante unos hechos que calificaba de discriminatorios por motivos religiosos sufridos en un establecimiento farmacéutico asignado para la realización de las prácticas académicas tuteladas.

La alumna no pudo desempeñar estas prácticas al exigírsele la remoción del velo que portaba de conformidad con sus creencias religiosas. La alternativa que le había sido propuesta fue la realización de las prácticas en el almacén del establecimiento o en cualquier otro lugar no visible al público.

Tomando en cuenta la protección constitucional de la dimensión externa de la libertad religiosa, la normativa internacional, el efecto directo del derecho de la Unión

Europea en materia de igualdad, así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), esta institución se ha dirigido a la Universidad Complutense para conocer las actuaciones realizadas para velar y garantizar el efectivo ejercicio del derecho a manifestar las creencias religiosas de las estudiantes universitarias de Farmacia.

Asimismo, se ha dado traslado de los hechos expuestos al **Observatorio del Pluralismo Religioso en España** y al **Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de Personas por el Origen Racial o Étnico,** con el fin de que, en el ejercicio de sus competencias, informen sobre las medidas llevadas a cabo para combatir la discriminación religiosa. Del resultado de esta actuación se dará traslado en el próximo informe anual (14019423).

También se han puesto en conocimiento del Defensor del Pueblo posibles hechos discriminatorios por motivos religiosos y étnicos de difícil determinación. Una ciudadana de religión musulmana que portaba el velo manifestó que fue obligada a despojarse del mismo en los controles policiales de los aeropuertos de San Sebastian y Adolfo Suárez de Madrid-Barajas, al ser objeto de cacheo y registro en ambos aeropuertos sin que hubieran saltado los detectores de metales a su paso por los controles policiales.

La **Dirección General de la Policía** comunicó que el control de seguridad en los arcos detectores de metales se realizan por vigilantes de seguridad contratados por AENA, por lo que no fue posible determinar la autoría de los hechos con los datos aportados a esta institución (14005778).

Se ha continuado con la actuación de oficio reflejada en el pasado informe anual iniciada con la **Fiscalía General del Estado,** en relación con las posibles ofensas contra los sentimientos religiosos constitutivas de delito ocurridas en el Campus Universitario de Somosaguas de la Universidad Complutense en Madrid. La Fiscalía ha informado de que el procedimiento continúa en trámite en el Juzgado de lo Penal número 6 de Madrid. Continúan abiertas las actuaciones iniciadas para conocer el curso de las diligencias penales incoadas en su día (11010942).

Con motivo de una queja relativa a la exposición permanente de la imagen de un Cristo en la puerta de entrada al cementerio municipal, se iniciaron actuaciones ante el Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real). El interesado entendía que se podría vulnerar la neutralidad religiosa del artículo 16 de la Constitución española.

Considerando la improcedencia de que se mantengan símbolos o imágenes religiosas en recintos de naturaleza pública, así como la oportunidad de su mantenimiento, cuando son susceptibles de una valoración cultural, arquitectónica, decorativa, histórica o artística relevante, se ha solicitado información sobre el valor

histórico-artístico de la imagen religiosa expuesta en la puerta principal de acceso al cementerio municipal y sobre la valoración, si procediese, de su remoción o eliminación (14018412).

5.6 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Se recibieron numerosas quejas sobre denegaciones de nacionalidad española por residencia al no haberse justificado el suficiente grado de integración en la sociedad española, conforme a lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil.

Se constató que, en la motivación de estas resoluciones denegatorias, se utilizaban expresiones tales como "la necesidad de demostrar la adaptación a las costumbres y de un modo de ser específicamente españoles, el conocimiento y la aceptación de las costumbres y modo de ser específicamente españoles, el conocimiento y la aceptación de la idiosincrasia española".

El Defensor del Pueblo se dirigió a la **Secretaría de Estado de Justicia,** recordando la importancia del principio de igualdad de trato y la eliminación de toda clase de discriminación como elementos estratégicos esenciales para el perfeccionamiento de la calidad democrática, cuya garantía constitucional se recoge en el artículo 9.2 de la Constitución española.

En cumplimiento del citado mandato constitucional, el Estado debe remover los obstáculos que impiden el desarrollo de las personas en igualdad de condiciones y oportunidades a los bienes sociales, culturales y económicos, a los servicios públicos, a la constitución de relaciones sociales y culturales con la comunidad y a la participación en los procesos políticos.

Por tanto, lograr una sociedad cohesionada e integrada implica "garantizar la participación activa de todos los ciudadanos y ciudadanas, reconociendo y respetando las diferencias, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, con el fin de garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios constitucionales compartidos, y el respeto y la valoración positiva de la diversidad", tal y como se recoge en la *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*.

El empleo en las resoluciones denegatorias de nacionalidad de unos criterios de integración basados en expresiones excluyentes y polisémicas como "lo específicamente español" o "la idiosincrasia española" supone obstaculizar la concesión de la nacionalidad española, la cual lleva consigo la plena participación pública y política de todas las personas, y no se corresponde con la sociedad española contemporánea, ni con la noción de ciudadanía en un contexto de diversidad cultural,

tal y como se indica en la Estrategia Integral y Plan Estratégico y en los compromisos internacionales asumidos por España.

Se formularon dos **Recomendaciones** que han sido aceptadas, con el fin de que se impartan instrucciones a los encargados de los registros civiles para eliminar de los informes relativos al grado de integración del artículo 22.4 del Código Civil valoraciones sobre el "modo de ser específicamente español" o sobre la "idiosincrasia española" y se introduzca la perspectiva de la diversidad cultural en las fórmulas que se adopten para dotar de objetividad la apreciación del requisito de la integración social en España para la adquisición de la nacionalidad española (14007162).

6 EDUCACIÓN

6.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El desarrollo y la aplicación de la **LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa)** deberían ser aprovechados para introducir en nuestro sistema las innovaciones necesarias para ajustarlo paulatinamente al modelo de educación inclusiva que, según han declarado instancias internacionales, facilita una mejora de la calidad de la educación para todos los alumnos, y la plena participación y aprendizaje de cada niño, a través de la atención de las necesidades de cada uno de ellos.

Siguiendo la línea de evolución observada en años anteriores, el cada vez mayor número de quejas formuladas en materia de admisión de alumnos se refiere a los procesos para la obtención de plazas del segundo ciclo de la educación infantil, dato que, a juicio de esta institución, resulta indicativo de que el inicio de la escolarización de los alumnos se produce de manera ya casi generalizada a los tres años en que se inicia el referido ciclo.

Se observa, asimismo, un aumento de quejas formuladas por alumnos de formación profesional, resultado del aumento progresivo que también ha experimentado el alumnado que cursa estas enseñanzas. Estas quejas se refieren en buena parte a aspectos relacionados con los procesos de admisión, muy específicamente a la aplicación por determinadas administraciones educativas de criterios limitativos del acceso a centros ubicados en su ámbito de gestión de alumnos procedentes de otras comunidades autónomas.

En otras ocasiones, las quejas cuestionan el incremento que, al igual que en cursos anteriores, han experimentado los precios públicos correspondientes a la prestación de servicios educativos de los distintos ciclos formativos.

El incremento de otros precios públicos, entre ellos los establecidos para las escuelas infantiles que atienden al alumnado de 0 a 3 años, ha dado lugar a un volumen significativo de quejas, que también se han referido a la reducción o supresión de becas y ayudas, **y a las dificultades económicas que suponen para muchos alumnos y sus familias.**

En el ámbito universitario se ha apreciado un incremento de quejas que tienen su origen en las restricciones presupuestarias, siendo mayoritarias las relativas a las dificultades económicas para acceder a los estudios universitarios, entre otros motivos, también por el incremento significativo de los precios públicos correspondientes. Según las cifras divulgadas por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** el

número de becarios en enseñanzas obligatorias ha descendido un 35 por ciento, mientras que en las universitarias ha aumentado un 8 por ciento, pese al descenso en la financiación estatal. El incremento de becarios universitarios, que a su vez responde a las mayores dificultades económicas de las familias y, por tanto, a un mayor número de estudiantes con derecho a beca, ha supuesto que la cuantía que a cada uno le llega sea menor.

Se ha apreciado cierta agilización en el ingreso de las cuantías de las becas a estos estudiantes respecto a cursos anteriores, aunque el actual sistema de concesión de las cuantías en dos tiempos continúa provocando que los becarios no dispongan de los importes de sus becas hasta ya avanzado el curso, y, en algunos casos, cuando éste ha concluido. En una época de crisis como la actual, esta situación ha obligado a muchos estudiantes a solicitar préstamos bancarios que les adelanten los importes de las becas, e incluso a abandonar los estudios por no poder financiarlos.

Parece, por tanto, necesario replantearse algunos aspectos del sistema de becas y ayudas al estudio actual, con el fin de que las deficiencias que se producen no anulen el objetivo principal que el propio sistema persigue.

6.2 EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

6.2.1 Instalaciones escolares

Condiciones de seguridad y de accesibilidad de las instalaciones escolares

Han sido varias las quejas en las que se ha denunciado la existencia en edificios escolares de deficiencias, relativas a las condiciones de seguridad y de accesibilidad que, en ocasiones, no se ajustan a las exigencias de la normativa que resulta aplicable en la actualidad.

Cuando estas deficiencias se presentan en colegios de educación infantil y primaria, de cuyas instalaciones son propietarios los ayuntamientos, se producen desacuerdos entre los respectivos departamentos educativos autonómicos y la corporación local correspondiente, respecto de la administración que debe asumir y costear las obras necesarias para la adaptación de aquellas a los requerimientos de la normativa actual. Estos desacuerdos determinan retrasos significativos en el abordaje de las actuaciones, imprescindibles para corregir deficiencias potencialmente peligrosas y limitativas del acceso y movilidad de sus usuarios dentro de las instalaciones escolares.

Una queja, que planteaba la necesidad de abordar adaptaciones, entre otros, en los aspectos ya indicados en las instalaciones de un colegio público de Algeciras (Cádiz), ha puesto de manifiesto una situación de desacuerdo como la expuesta, que no se ha resuelto a lo largo de la prolongada tramitación efectuada desde su formulación en el año 2012.

Tanto la **Corporación local como la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía,** mantienen con argumentos plausibles que no les corresponde la realización y la asunción del coste de las obras necesarias. El Ayuntamiento de Algeciras considera que no se incluyen, dentro de las obras necesarias para la conservación de las instalaciones escolares en colegios públicos, conservación que tienen atribuida por la legislación educativa y local, junto con su vigilancia y limpieza. A juicio de la Consejería, el deber municipal de conservación y mantenimiento de los centros docentes no se limita a la realización de las actuaciones precisas para enmendar el menoscabo o deterioro sufrido por su uso normal y el transcurso del tiempo, sino que incluye las necesarias para que los inmuebles escolares reúnan las condiciones exigibles en cada momento, para que continúen manteniendo la funcionalidad que les es propia.

Ante la situación expuesta, el Defensor del Pueblo ha requerido del Ayuntamiento y de la Consejería información actualizada sobre las obras expuestas, así como de otras que, además, deben efectuarse por la administración educativa autonómica en las instalaciones del centro, con la finalidad de adaptarlas a su uso escolar para el que, en principio, no fueron construidas.

La mención de este asunto sirve para concluir que **probablemente** sea necesaria una clarificación de la normativa que establece las obligaciones de unas y otras administraciones y, más en particular, la incorporación a la misma de mecanismos ágiles para la resolución de conflictos como el aquí planteado. Entre tanto, en este supuesto y en otros similares, ha de abordarse la resolución de unas deficiencias que no se discuten, y que repercuten en la seguridad de los centros y en la calidad del servicio (12256584)[10].

Condiciones de salubridad de las instalaciones de los centros docentes

En el ejercicio 2013, una vez contrastada la presencia de amianto en elementos constructivos de edificios escolares de las Islas Canarias, se instó a la **Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno autonómico** la elaboración y ejecución de un plan de inspección periódica, dirigido a contrastar

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

regularmente su estado de conservación y el nivel de concentración de dicha sustancia libre en sus instalaciones, y a determinar si el grado de exposición implica riesgos para la salud de los usuarios.

La Consejería ha aceptado la Recomendación, lo que supondrá dar continuidad a una línea de actuación iniciada en el año 2006, en el que la concesión de un crédito extraordinario permitió la sustitución de las cubiertas de uralita de un buen número de edificios escolares, aunque no permitió corregir totalmente el problema. La Consejería ha aportado las previsiones existentes en orden a la eliminación del amianto de las instalaciones de los centros docentes de la comunidad autónoma.

En ausencia todavía de un censo definitivo de centros afectados, estima la Consejería que se precisaría una dotación presupuestaria similar a la que se destinó a dicha finalidad en el año 2006 para erradicar del todo el problema constructivo indicado.

El Defensor del Pueblo ha instado de la Consejería que establezca el censo definitivo de centros, en los que todavía no se han realizado actuaciones dirigidas a eliminar el amianto presente en sus instalaciones, al ser, a juicio de esta institución, un instrumento imprescindible, tanto para la realización adecuada de las labores de supervisión que **asegura** está efectuando, como para establecer, dentro de las limitaciones que determina la actual situación presupuestaria, un plan viable de sustitución de las cubiertas y otros elementos afectados de las instalaciones de los centros que parece imprescindible abordar, dada la peligrosidad potencial del amianto (13018566).

6.2.2 Admisión de alumnos

Requisitos de participación en procesos de admisión para cursar enseñanzas de formación profesional a distancia

Varias comunidades autónomas, entre las que determinados reclamantes han mencionado de forma expresa las de Aragón, Illes Balears y Galicia, establecieron un requisito de participación en los procesos de admisión para cursar enseñanzas de formación profesional a distancia, que impedía tomar parte en los mismos a los solicitantes de plaza empadronados en comunidades autónomas distintas de la convocante.

En ejercicios anteriores se realizaron ya actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** que concluyeron al garantizar que el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** asumía el compromiso de proponer a las comunidades autónomas, a través de la **Conferencia Sectorial de Educación,** la adopción de un acuerdo que permitiese el acceso de los ciudadanos a

la formación, en comunidades autónomas distintas a aquellas en las que estuviesen formalmente radicados.

Según señaló la Secretaría de Estado, el referido acuerdo -que debería respetar en todo caso las competencias atribuidas a las comunidades autónomas por los reales decretos de transferencia y por sus respectivos estatutos de autonomía- habría de dirigirse, como mínimo, al establecimiento de criterios comunes para la resolución de las solicitudes de los ciudadanos, de acceso a ofertas formativas en comunidades distintas a aquella en que se realiza.

Dado que en el año 2014 algunos reclamantes han realizado manifestaciones de las que se deduce que, pese a lo manifestado por la **Secretaría de Estado,** varias administraciones educativas autonómicas mantienen el requisito que impide el acceso a las repetidas enseñanzas profesionales a distancia de personas no empadronadas en la respectiva comunidad, se decidió formular una nueva solicitud de información de la **Secretaría de Estado** sobre las actuaciones que se hubiesen efectuado en el ámbito de la **Conferencia Sectorial de Educación** en la línea de la que, en su momento, se dio cuenta a esta institución, así como sobre los resultados que se hubiesen derivado de las mismas. Hasta el momento, la **Secretaría de Estado** no ha dado respuesta a la nueva petición de información mencionada (14012138).

Valoración de la circunstancia de haber superado enseñanzas previas en la misma comunidad autónoma en la que se solicita plaza, como criterio de admisión a las enseñanzas de formación profesional

Determinadas comunidades autónomas, han establecido baremos de admisión para acceder a los centros docentes que imparten enseñanzas de formación profesional, en los que se atribuye una valoración distinta y mucho más elevada a los solicitantes que han obtenido sus títulos previos, o superado las pruebas de acceso a dichas enseñanzas dentro del ámbito territorial de la respectiva comunidad, que a aquellos que lo han hecho en comunidades autónomas distintas.

También en este caso, entendieron algunos reclamantes que el establecimiento de los citados criterios y la puntuación que a los mismos se asignaba, implicaba un tratamiento desigual a unos y otros solicitantes, que por carecer, a su juicio, de toda justificación objetiva reviste carácter discriminatorio y vulnera el principio constitucional de igualdad.

Consideraron, asimismo, los reclamantes que la previsión cuestionada vulneraba, además, la redacción inicial todavía vigente del artículo 85.2. de la Ley Orgánica 2/2006, de 6 de mayo, de Educación, en la que entonces se establecía taxativamente que a los referidos efectos de adjudicación de plazas correspondientes a ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional,

cuando no existiesen plazas suficientes, se atendería exclusivamente al expediente académico de los alumnos.

Todavía en curso la tramitación de las citadas quejas ante las respectivas administraciones autonómicas, **el artículo 85.2 de la Ley Orgánica de Educación, ha sido modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.** En su redacción actual, el precepto no hace referencia a criterio alguno concreto que deba valorarse a efectos de admisión, sino que se remite, en cuanto a los procedimientos de admisión, a las enseñanzas profesionales mencionadas, a lo dispuesto en el artículo 41 de la ley, en cuyos apartados 2.b y 3.c se autoriza al Gobierno para determinar reglamentariamente las condiciones en que las administraciones educativas podrán establecer procedimientos de admisión, cuando la demanda supere la oferta de plazas de las referidas enseñanzas.

Esta nueva redacción del artículo 85.2 debe empezar a aplicarse en el curso 2016-17, según se establece en el apartado 6, disposición final quinta, de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

A juicio de esta institución, resulta necesario determinar ahora si el artículo 85.2 de la Ley Orgánica de Educación, en cualquiera de sus versiones, e interpretado en el marco de la Constitución y de la legislación educativa vigente, autoriza a tener en cuenta, a los referidos efectos de admisión, circunstancias como las ya expresadas, y a hacerlo en los términos que se incluyen en los baremos de las mencionadas órdenes autonómicas, en las que la elevada puntuación que se le atribuye le concede un valor determinante de cara a la obtención de plaza.

Esta institución considera que, al igual que en el caso de las otras enseñanzas que se regulan en la Ley Orgánica de Educación, los criterios de admisión que se fijen para cursar los referidos estudios profesionales deben ajustarse a los requerimientos que se derivan de los principios de igualdad, no discriminación y, en el caso de enseñanzas post obligatorias, de mérito y capacidad, a los que no se adecua el criterio de admisión cuestionado.

Dado que las administraciones autonómicas hasta ahora consultadas mantienen una opinión distinta, y tomando en consideración que el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** debe proponer, en breve, el contenido de la norma reglamentaria mencionada, se ha iniciado un trámite ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** con la finalidad de recabar de la misma su punto de vista jurídico sobre la cuestión mencionada (14012625 y otras).

La circunstancia de ser hijo de empleado al servicio de una administración pública como criterio de admisión

Determinado colegio público de Madrid incluyó la referida circunstancia entre las que los centros docentes están autorizados a establecer como criterio de libre disposición, y decidió atribuir a los solicitantes de admisión en los que concurriera la misma el punto que, como máximo, contempla la normativa sobre admisión. **La Consejería de Educación, Juventud y Deporte** consideró adecuada a derecho la referida actuación, con el argumento de que, al tratarse de una circunstancia de fácil demostración, ha de entenderse que constituye una condición objetiva que justifica la atribución de un punto adicional a los solicitantes que la acrediten y no a los hijos de otros trabajadores.

El artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad como un derecho subjetivo de los ciudadanos, dirigido a evitar los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquellos, de manera que, desde el punto de vista del citado principio constitucional, solo resulta aceptable un trato diferenciado ante situaciones en las que concurran elementos distintivos que, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, justifiquen el establecimiento de un distinto tratamiento.

Se entendió que el diferente marco normativo, que rige la prestación de servicios por los trabajadores del sector público, no determina situaciones distintas en orden al acceso de sus hijos a los centros docentes, que justifiquen en términos constitucionales la diferencia de trato cuestionada, por lo que el mejor trato que se les otorga, al no aparecer justificado de forma suficiente, objetiva y razonable, se consideró por el Defensor del Pueblo contrario al principio de igualdad.

Se recomendó a la Consejería que cursase instrucciones al centro docente para que, al definir en sucesivos procesos de admisión de alumnos el criterio o criterios que, de acuerdo con la normativa vigente, cada centro está autorizado a establecer, no incluya entre los mismos el de ser hijo de empleado público, por estimarse contrario al principio constitucional mencionado. La Recomendación correspondiente no ha sido aceptada (14007256).

Solicitud y asignación de plaza escolar sin contar con el consentimiento de la madre de un alumno que conserva la patria potestad sobre su hijo

Una ciudadana, madre de un alumno de cuyo padre se encuentra divorciada, ha cuestionado la decisión administrativa de resolver en sentido favorable sobre la solicitud, formulada únicamente por el padre, de asignación de plaza escolar a su hijo en un nuevo colegio de la ciudad de Sevilla.

Respecto del ejercicio de la patria potestad, el artículo 156 del Código Civil, después de establecer que se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno sólo con el consentimiento expreso o tácito del otro, precisa que, no obstante, serán válidos los actos que realice uno de ellos, conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad.

De acuerdo con la interpretación que del citado precepto han sentado los tribunales, las decisiones relativas al centro docente al que deban acudir los hijos comunes no está incluida entre las decisiones diarias habituales y ordinarias que, conforme al uso social, están habilitados para adoptar unilateralmente los cónyuges, que, dada su trascendencia, han de adoptarse de común acuerdo por ambos.

La interesada deduce de lo anterior que los órganos de admisión del centro –que, por otra parte, disponían de documentación que acreditaba tanto el divorcio de los padres del alumno como el hecho de que, aunque el padre tenía atribuida la guardia y custodia sobre su hijo, la reclamante continuaba manteniendo la patria potestad sobre el menor– hubiesen debido solicitar de la madre que ratificase por escrito la solicitud antes de proceder a la asignación de plaza, según se señala, por lo demás, en el protocolo de actuación elaborado por la administración educativa andaluza, al que los centros docentes deben ajustar su actuación en supuestos como el mencionado.

No obstante, la administración educativa andaluza entendió que el centro había actuado de manera adecuada a derecho, al decidir la asignación de plaza al alumno en base exclusivamente a la solicitud de su padre, y esto a pesar de que no constaba la anuencia de la reclamante a la designación de centros docentes concretos, efectuada por aquel en la solicitud de admisión que formuló sin contar con su excónyuge.

Dadas las distorsiones que pueden introducir sucesivos cambios de centro docente, en la evolución académica y en el desarrollo del proceso de integración escolar de un alumno, no se juzgó conveniente, en consideración al superior interés del menor, recomendar actuaciones que, dirigidas a salvaguardar el legítimo derecho de uno de sus padres a ejercer las facultades implícitas en la patria potestad, implicasen la posible asignación de plaza al alumno en un nuevo centro docente.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la **Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía** y a los órganos de gobierno del centro que habían intervenido en el proceso de admisión, para que, en lo sucesivo, las decisiones que tomen en el curso de dichos procedimientos se adopten, salvo pronunciamiento expreso en contra de los tribunales, con pleno respeto al derecho de ambos progenitores a ejercitar las

prerrogativas propias de la patria potestad en la toma de decisiones sobre la escolarización de sus hijos.

La respuesta de la Consejería a la citada Recomendación ha sido valorada por esta institución como una negativa a poner en práctica la misma (14008757).

6.2.3 Acoso escolar

Acceso a los consejos escolares de los centros de alumnos responsables de conductas constitutivas de acoso escolar

A raíz de la información remitida por la **Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, respecto a una queja interpuesta ante esta institución, se iniciaron actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** instando el estudio de posibles modificaciones de la normativa básica estatal para limitar el acceso a los consejos escolares de los centros docentes, de alumnos responsables de acoso escolar.

A juicio de la Secretaría de Estado, corresponde a las administraciones educativas autonómicas articular una solución normativa a la situación denunciada, tipificando con dicha finalidad la sanción correspondiente, así como las faltas graves o muy graves con las que se asocia (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de enero, para la mejora de la calidad educativa, que encomienda a las administraciones educativas la adopción de iniciativas normativas dirigidas a regular las normas de convivencia en los centros escolares, en aplicación de los derechos y deberes de los alumnos definidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y de lo recogido en el artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

La administración educativa de Castilla-La Mancha ha manifestado, no obstante lo anterior, que no considera procedente aprobar una nueva norma, relativa a la participación en consejos escolares de los alumnos afectados por medidas correctoras, por el riesgo de vulneración de derechos fundamentales que, a su juicio, podría derivarse (13010048).

Medidas ante denuncias de situaciones de acoso escolar

En este ejercicio se han formulado un cierto número de quejas cuyos autores, padres de los alumnos afectados, han hecho referencia a situaciones de acoso padecidas por sus hijos en los centros docentes en los que están escolarizados, señalando que sus denuncias ante los órganos de gobierno del centro y ante la administración educativa no habían dado lugar, a su juicio, a actuaciones eficaces

para poner fin a la situación, corregir las conductas en su caso sancionables y evitar la reproducción de episodios sucesivos.

La tramitación de estas quejas ha puesto de manifiesto que, en la mayoría de las ocasiones, la administración educativa competente en cada caso, ante la formulación de denuncias como las mencionadas, actúa a través de sus servicios de inspección educativa para comprobar los hechos denunciados y la adecuación de la actuación seguida por el centro docente, haciendo uso, para ello, de las facultades de supervisión del sistema educativo que le encomienda la legislación educativa.

Con frecuencia, las investigaciones efectuadas no confirman la existencia de acoso escolar en sentido estricto, ya que éste se refiere a aquellas situaciones, especialmente dañinas para los alumnos, en que son víctimas de conductas de maltrato psicológico, verbal o físico por parte de otros escolares, de forma reiterada y sistemática a lo largo de un periodo de tiempo determinado.

En ocasiones, se constata la existencia de una mala relación entre iguales que se traduce en episodios de agresiones –que, sin duda, exigen también la intervención del profesorado y de los titulares de los órganos de gobierno de los centros- pero no cabe apreciar la existencia de una situación de predominio de una de las partes ni el ánimo de humillar desde la misma a un compañero, que caracteriza el acoso escolar, cuyas perniciosas consecuencias en la autoestima y en el desarrollo emocional de los afectados se han puesto de manifiesto en numerosos estudios realizados en nuestro país, entre ellos en los dos estudios efectuados por el Defensor del Pueblo en los años 2000 y 2007.

La relativa frecuencia de quejas en la materia y la constatación posterior de que, en la mayoría de las ocasiones, la forma en que se abordan estas situaciones por los centros y la administración educativa es correcta, llevan a concluir que quizás sea insuficiente o inadecuada la participación que se da a los padres denunciantes, o la información que se les proporciona respecto del desarrollo del proceso de investigación, o en relación con la adopción de medidas que garanticen entre tanto la seguridad de sus hijos. Es posible que haya también que avanzar más en lo que respecta a la prevención de estos comportamientos (13021197, 13030747, 14002914 y otras).

6.2.4 Ayudas

Criterios de asignación de ayudas en educación infantil

Las últimas convocatorias de cheques-guardería realizadas por la Comunidad de Madrid, al determinar las distintas puntuaciones atribuibles por el criterio de situación laboral de los padres, contemplan para aquellos que trabajen con contratos

fijos discontinuos la puntuación prevista para los trabajadores a tiempo parcial, inferior a la establecida para el supuesto de que ambos padres trabajen a jornada completa.

Esta previsión ha sido cuestionada por una familia en la que uno de los cónyuges trabaja a tiempo completo, mientras que el otro desempeña un trabajo que, a pesar de estar incluido en la categoría de fijo discontinuo ya indicada, implica una dedicación laboral de jornada completa, desde las 9 hasta la 15,30 horas, que además realiza durante un periodo anual coincidente con los meses en los que se desarrolla cada curso escolar, ya que presta servicios como docente en un centro privado concertado durante los periodos lectivos, interrumpiéndose su contrato en los periodos de vacaciones escolares.

Las condiciones temporales en que estos padres desempeñan su trabajo implican exactamente las mismas dificultades para la conciliación de la atención de sus hijos que para cualquier otra familia en que los dos padres trabajen con un horario coincidente con la jornada escolar, aunque lo hagan con contratos de otra caracterización, pese a lo cual a la familia reclamante se le atribuye en las convocatorias de ayudas una puntuación inferior, por lo que hasta el momento no ha logrado su asignación en ninguno de los procesos de adjudicación en los que ha participado.

La Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid ha explicado que ha considerado a estos trabajadores fijos discontinuos como trabajadores a tiempo parcial en las convocatorias de ayudas en aplicación de las previsiones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores, en el sentido de que a los trabajos fijos discontinuos, que se repitan en fechas ciertas, se les aplicará la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido.

Al mismo tiempo, esa Consejería ha señalado que, a raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, estudia la posibilidad de introducir modificaciones en el baremo que se aplica a efectos de valoración de las solicitudes de las citadas ayudas, que distinga y atribuya una puntuación específica a situaciones laborales como la alegada, todo ello con vistas a su posible inclusión en la convocatoria de cheques guardería correspondiente al curso 2015-16.

El Defensor del Pueblo ha solicitado de la Consejería la remisión de información relativa a los términos en que se vaya a modificar el baremo ya mencionado tan pronto como se haya adoptado la decisión correspondiente (14007904).

Ayudas para terapias complementarias destinadas a alumnos con necesidades educativas especiales

Se han llevado a cabo actuaciones en relación con la importante reducción que, según se señalaba, había experimentado el número de ayudas concedidas para el curso 2013-14 a alumnos con necesidades educativas especiales, para el pago de clases o terapias de reeducación pedagógica y del lenguaje, complementarias de la atención que reciben en los centros docentes, cuyo elevado coste determinaba dificultades para su abono por las familias con menores medios económicos, que podían llegar a determinar la interrupción de este tipo de atención y repercusiones sumamente negativas en la evolución de los alumnos con autismo.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, ante la que se inició una actuación de oficio, ha aportado datos indicativos de que, en su conjunto, el número de ayudas concedidas en el citado curso fue superior a las adjudicadas en el curso anterior 2012-13, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de la Región de Murcia,** a que hicieron referencia quejas formuladas con posterioridad al inicio de la actuación de oficio.

En las fechas de redacción de este informe continúa la tramitación de la queja ante la Secretaría de Estado, con la finalidad de contrastar extremos, sobre los que también se le había solicitado información y a los que no se daba respuesta, que indicaban que las ayudas habían sido denegadas, en muchos casos, a alumnos con autismo y, según se indicaba en las quejas ya mencionadas, formuladas por reclamantes residentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a alumnos con dislexia que en cursos anteriores se beneficiaron de las mismas.

La Secretaría de Estado no ha aportado, por el momento, datos en relación con los aspectos referenciados que, de confirmar la diferencia de trato mencionada, podrían significar, a juicio de los reclamantes, un tratamiento desigual de cara a la concesión de las ayudas, por razón del carácter de las necesidades educativas específicas de unos y otros alumnos (14010174 y otras).

6.2.5 Servicios escolares complementarios

Prestación del servicio de comedor escolar a alumnos afectados por diabetes o alergias alimentarias

Se han formulado quejas que revelan la falta de flexibilidad inicial de los órganos de gobierno de determinados centros y de las autoridades educativas, ante ciertas condiciones especificas concurrentes en algunos alumnos, que requieren que la

prestación del servicio de comedor se produzca en condiciones, o contando con atenciones distintas de las habituales.

Estas quejas se refieren, por ejemplo, a supuestos de alumnos afectados por diabetes o por alergias alimentarias de carácter grave, situaciones ante las que sus padres, que necesitan la prestación del servicio como medio para compatibilizar sus obligaciones familiares y laborales, encuentran dificultades para que el servicio se preste en condiciones que garanticen la salud de sus hijos.

Así, por ejemplo, la carencia en determinado colegio público de la Región de Murcia de personal capacitado para realizar los controles de glucemia y administrar insulina en caso necesario, determinó la denegación del servicio de comedor a dos alumnas y la pérdida de la beca que tenían concedida, sin que se haya dado, por el momento, solución al problema, pese a la disposición positiva que han manifestado tener las **Consejerías de Educación, Cultura y Universidades, y de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia** a lo largo de la tramitación de la queja.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, la remisión de información sobre las medidas concretas, procedimientos, sistemas o protocolos de actuación y colaboración entre los dos departamentos, que se decidan para hacer posible la atención de las necesidades de atención específica que presentan estas alumnas (13003506).

La dirección de otro centro docente, ubicado en la **Comunidad de Madrid,** negó a la familia de un alumno la posibilidad de que llevase comida elaborada en su casa al comedor escolar, a pesar de que la grave intolerancia alimentaria que padece hacía muy razonable que se adoptasen todas las medidas necesarias para reducir al máximo la posibilidad de que ingiriese alimentos a los que es alérgico.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la **Dirección de Área Territorial Madrid-Capital, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** ha dictado resolución por la que se accede a lo solicitado por los padres del alumno, si bien la decisión no tuvo efectividad hasta el comienzo del segundo trimestre escolar (13034030).

Falta de prestación del servicio de transporte escolar entre el núcleo urbano de los municipios y las pedanías o urbanizaciones situadas dentro de su término municipal

La legislación educativa tan solo impone la prestación gratuita de transporte escolar a los alumnos cuando, a causa de la inexistencia de oferta educativa en sus municipios de residencia, deban trasladarse a centros ubicados en otros distintos para cursar enseñanzas definidas como obligatorias.

En este marco legal resulta jurídicamente correcta la decisión de no continuar prestando el servicio a alumnos que, aunque residentes en núcleos de población -pedanías o urbanizaciones- distintos del área urbana principal del municipio, viven dentro del término del municipio en el que están ubicados los centros a los que asisten.

Sin embargo, no cabe hacer abstracción del hecho de que estas decisiones, adoptadas, entre otras, por las administraciones educativas de la **Comunidad Autónoma de Cantabria, de la Región de Murcia, y de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,** implican el restablecimiento de obstáculos para el acceso a la educación de sectores de alumnos residentes en unidades de población geográficamente alejadas y comunicadas de forma deficiente con los núcleos urbanos de los municipios en los que se ubica la oferta educativa.

Las quejas ponen de relieve una más de las consecuencias negativas que tienen para algunas familias, afectadas por limitaciones económicas y obligadas a conciliar la atención de los alumnos con sus horarios laborales y las restricciones de los últimos años respecto de la prestación de servicios educativos (13007324, 14019473, 13033304).

Denegación del servicio de transporte a una alumna de enseñanzas post obligatorias con minusvalía que afecta a su movilidad

Una alumna de bachillerato, con una importante discapacidad motórica, está experimentando graves dificultades para ejercitar su derecho a cursar enseñanzas secundarias, a causa de la negativa de las autoridades educativas del Principado de Asturias a proporcionarle el transporte escolar que precisa para sus desplazamientos hasta el centro docente en el que cursa las referidas enseñanzas, decisión que la administración competente fundamentó, inicialmente, en la consideración de que su deber de proporcionar el citado servicio no se extiende a alumnos que cursen enseñanzas post obligatorias y, al propio tiempo, en la residencia de la alumna en la misma localidad que el centro docente.

No obstante, la **Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Principado de Asturias** aseguró, posteriormente, que -a la vista de la recomendación que se le había formulado por esta institución, al igual que a todas las administraciones educativas, con el objeto de que diesen estricto cumplimiento a las previsiones del Convenio de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad- había iniciado actuaciones, con el objeto de determinar la posibilidad de dar un nuevo tratamiento a peticiones como la de la alumna mencionada.

Señalaba que se había comenzado a realizar un estudio del alumnado que presenta necesidades educativas especiales, con afectación en su movilidad, que

cursase estudios en el Principado de Asturias en centros públicos, en etapas no obligatorias (bachillerato y formación profesional) en el curso 2014-15, y que se estaba llevando a cabo un análisis de las rutas de transporte escolar, paradas existentes y flota de vehículos adaptados de los que sería necesario disponer.

Determinada la viabilidad de la prestación del servicio de transporte escolar a estos alumnos, la Consejería asturiana ha comunicado el inicio de trámites dirigidos a la modificación de la resolución reguladora de la prestación del referido servicio con el objeto de incluir entre el alumnado con derecho a transporte escolar gratuito a aquél con necesidades educativas especiales de tipo motórico, de cualquier etapa de enseñanza no universitaria, cuyo dictamen de escolarización haga referencia a una afectación grave de movilidad.

Se ha instado que se agilice la tramitación de la resolución, así como que se contemple en la misma su aplicación retroactiva, al menos para el presente curso 2014-15, en términos que hagan posible el resarcimiento a las familias de los gastos que se hayan derivado del transporte escolar de los alumnos con necesidades educativas especiales, a los que ahora se haría extensiva la prestación gratuita del servicio (13033992).

Ubicación de puntos de recogida de alumnos con discapacidad física en rutas de transporte escolar

Algunos aspectos de la planificación de los puntos de recogida de las rutas de transporte, generan, en ocasiones, dificultades para su utilización por alumnos con discapacidades físicas, afectando negativamente a sus posibilidades de asistencia regular a los centros en los que están escolarizados.

En este ejercicio se han presentado varias quejas relativas todas al ámbito de gestión de la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** en las que se denuncian dificultades para el uso de las rutas escolares por alumnos con problemas motóricos. Al haber mucha distancia entre sus domicilios y el lugar en el que deben tomar el autobús escolar.

En los casos planteados, la Consejería ha alegado que el establecimiento de puntos más próximos a los domicilios, obligaría a ampliar el número de paradas que realiza cada autobús, incrementando la duración del trayecto por encima del máximo que establece la normativa de aplicación.

La planificación del transporte escolar ha de efectuarse para que pueda ajustarse el servicio a nuevas circunstancias que pueden ir sobreviniendo a lo largo del curso y, sobre todo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los citados alumnos (13031284, 13030343 y otras).

6.2.6 Educación inclusiva

La Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad

Desde la **Declaración Universal de los Derechos Humanos,** el derecho a la educación se ha reconocido en diversos tratados e instrumentos jurídicos internacionales, en los que se afirman los principios básicos de universalidad y no discriminación en su disfrute.

La Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad es, sin embargo, el primer instrumento jurídico vinculante que contiene una referencia explícita al derecho a una educación inclusiva de las personas con discapacidad (artículo 24 2.b), aclarando (apartado primero, inciso primero del mismo artículo) las implicaciones específicas de su disfrute "sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades", al tiempo que precisa la obligación de los Estados parte de "asegurar un sistema educativo inclusivo a todos los niveles", y, en concreto, que "las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad" (artículo 24.2.a).

Esta última prescripción constituye una **"cláusula contra el rechazo",** que impide que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema educativo ordinario, debiendo atribuirse efecto inmediato al precepto correspondiente de la Convención, de acuerdo con la **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.**

La efectividad inmediata de la citada cláusula se ve reforzada con la imposición a los Estados firmantes de "la obligación de realizar los ajustes razonables para facilitar la inclusión educativa, en función de las necesidades individuales de los alumnos, y de facilitar medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten su máximo desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de plena inclusión".

La Convención exige, al propio tiempo que los Estados parte articulen sistemas educativos inclusivos, cuya consecución es resultado de procesos complejos que deben abordarse tomando como punto de partida la aprobación de textos legales, en los que se contenga una definición clara de este tipo de educación y una cláusula contra el rechazo.

Las normas de rango legal más recientes que regulan los derechos educativos de las personas con discapacidad –Ley Orgánica 2/2006, de 6 de mayo, de Educación, en su versión modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y Real Decreto-ley 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de los derechos de las personas con

discapacidad y de su inclusión social–, aunque declaran formalmente el principio de inclusividad, adolecen de falta de concreción. No concretan el contenido y alcance de los derechos precisos que, en este ámbito, tienen derecho a exigir las personas con discapacidad, en virtud de lo establecido en la Convención, ni las obligaciones que el mismo impone al Estado español ni, por último, arbitran mecanismos claros y precisos de reclamación o denuncia de su incumplimiento.

Las normas nacionales antes citadas continúan permitiendo, en determinadas condiciones, la escolarización segregada de alumnos con discapacidad, vulnerando así el derecho de estos a recibir educación dentro del sistema ordinario. Al mismo tiempo, la insuficiente o inadecuada definición de los ajustes y apoyos que tienen derecho a recibir, para que su escolarización en centros ordinarios tenga carácter inclusivo, determina la persistencia de denegaciones por parte de algunas administraciones educativas de ajustes razonables y apoyos en virtud de interpretaciones de las normas contrarias, a juicio de esta institución, a la Convención.

En este contexto, en 2014 el Defensor del Pueblo ha formulado a las administraciones educativas una Recomendación con el objetivo de que impulsen las actuaciones y las medidas normativas y presupuestarias precisas, para asegurar que la atención educativa a las personas con discapacidad se produzca atendiendo a los derechos definidos en la Convención, a los que debe atribuirse efectividad inmediata, es decir, en términos compatibles con las prescripciones de la misma, que definen el derecho a la educación como derecho a una educación inclusiva, entendida como educación “de calidad, gratuita, en igualdad de condiciones con los demás en la comunidad en la que vivan”. Todo ello dentro del sistema general de educación, en cuyo ámbito deben realizarse “ajustes razonables en función de las necesidades individuales” de los alumnos, y prestárseles “el apoyo necesario para facilitar su formación efectiva”.

En la **Recomendación** se recordaba a todas las administraciones educativas que la plenitud del ejercicio del derecho a la educación, por parte de las personas con discapacidad, exige respetar el carácter excepcional y residual de las decisiones de escolarización de alumnos con discapacidad en centros de educación especial. Exige, asimismo, proporcionar las medidas presupuestarias y normativas necesarias, para dotar a los centros ordinarios de los medios personales y materiales precisos para la escolarización de alumnos con necesidades educativas específicas, así como su diseño y adecuación estructural.

Es también un elemento clave en la garantía de este derecho la fundamentación expresa de las decisiones sobre la escolarización de alumnos con discapacidad, con mención a las necesidades específicas del alumno afectado y a las adaptaciones precisas, y justificando debidamente, en su caso, la desproporción o imposibilidad de

los ajustes razonables. Por último, el Defensor del Pueblo señaló la relevancia de facilitar una participación activa, completa y directa de los padres y de los propios alumnos en esas decisiones, sobre todo en las de escolarización forzosa en centros de educación especial, así como la necesidad de que existan vías de reclamación y recurso ágiles y eficaces.

En este aspecto, hay que tener presente que las resoluciones de escolarización, adoptadas en contra de la opinión de los padres, podrían vulnerar la Convención si implican que el niño se separe de la comunidad en la que vive, ya que su artículo 24. 2 b hace mención expresa a tal circunstancia como nota caracterizadora de la educación inclusiva. La participación de los padres y tutores ha de ser completa y directa, y ha de producirse también durante la evaluación psicopedagógica y no sólo al final del procedimiento, porque la información que pueden proporcionar ha de ser valorada como imprescindible, y utilizada con carácter general. Además, habría de buscarse una decisión final de mutuo acuerdo entre las partes. Hay leyes, en otros países, que prevén la mediación cuando se deniega la admisión en una escuela ordinaria, y ofrecen recursos cuando fracasa la mediación. No se debe olvidar tampoco que el interés superior del menor (que sin duda incluye la mejor atención posible a sus necesidades educativas pero también la atención en otros aspectos) no estará bien definido si no se ha tenido en cuenta su opinión y la de sus padres.

Las administraciones a las que se ha dirigido la recomendación han aceptado formalmente su contenido y **aluden** varias de ellas, con diverso grado de concreción, a iniciativas adoptadas con la finalidad de obtener la progresiva adecuación de nuestro sistema educativo al principio de inclusividad. No siempre esta aceptación formal de la recomendación efectuada se concilia con algunas actuaciones de las que esta institución ha tenido conocimiento y a las que se refiere a continuación (14004908, 14004909, 14004910 y otras).

Quejas que han puesto de manifiesto falta de iniciativas para la financiación de medidas que exige la aplicación de la Convención

A título de ejemplo, se menciona el resultado negativo de la tramitación efectuada respecto a las previsiones del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. De acuerdo con esta norma, los centros deben asumir la atención de los alumnos en este periodo con los medios personales disponibles en el mismo, encomendando a los alumnos con necesidades educativas especiales, a lo largo de cada jornada, a distintos profesores con restos de horario lectivo disponible, con frecuencia, no especializados en el tratamiento de dicho alumnado. Así pues, la atención al alumnado que han de aplicar los centros durante el periodo inicial, en que no es preceptiva la

cobertura de las bajas causadas por sus profesores, tiene unas consecuencias especialmente negativas para los alumnos con discapacidad.

Esta forma de atención puede determinar retrocesos educativos cuando se aplica a alumnos, que para su progresión educativa y para consolidar hábitos de trabajo necesitan que su jornada lectiva se desarrolle siguiendo unas pautas, distintas en el caso de cada alumno, que difícilmente pueden proporcionarse cuando son atendidos por profesores que no están en posesión de la correspondiente especialidad, y que se turnan para atenderlos en las horas que cada uno tiene libres.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, de la que se demandó el estudio de una posible modificación normativa que obviase los problemas mencionados, se refirió a la formulación desde el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte al de Hacienda y Administraciones Públicas,** para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado para 2015, de una propuesta de modificación del real decreto-ley ya mencionado, dirigida a la reducción del periodo durante el que puede posponerse la cobertura de las bajas del profesorado que atienda a alumnos con necesidades educativas especiales.

La propuesta, según ha manifestado la Secretaría de Estado, ha sido informada desfavorablemente por el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas,** por entender que la reducción de los plazos en los términos mencionados supondría un incremento presupuestario que, a su juicio, no es posible asumir, dada la necesidad de mantener en el momento actual las medidas de ahorro, austeridad y contención del gasto público, que se contienen en el real decreto-ley que se pretendía modificar (13031877).

Otros obstáculos para la efectividad de la Convención

Se exigen cambios en el entorno social en que se desenvuelven los centros, que favorezcan el desarrollo de proyectos inclusivos en las escuelas y proporcionen a los centros medios adecuados a los principios del diseño para todos, y la accesibilidad universal.

La adecuada formación del profesorado constituye, también, un presupuesto imprescindible para introducir paulatinamente en los centros los cambios en su organización y funcionamiento, la dinámica cooperativa y otros cambios que exige la puesta en marcha de un sistema de educación inclusivo.

Según los datos que se obtienen como resultado de la tramitación de quejas que formulan los ciudadanos, las propias instancias administrativas, llamadas a dirigir el proceso de transformación hacia un sistema educativo inclusivo, mantienen

posturas interpretativas e incurren en prácticas muy alejadas de la filosofía de la Convención.

Resulta ilustrativa en este sentido una resolución dictada por la **Dirección de Área Territorial Madrid Este, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid,** denegatoria del personal de apoyo solicitado por el padre de una alumna, afectada por una grave discapacidad motora, con el objeto de hacer posible la participación de su hija en determinada actividad extraescolar, para la que había sido seleccionada por sus notables resultados académicos.

El supuesto hace referencia a una alumna que, una vez concluida de manera brillante la educación primaria, deseaba proseguir estudios de educación secundaria obligatoria en régimen bilingüe español inglés, para lo que solicitó plaza en el único instituto de su localidad que tenía implantada esta modalidad de enseñanzas.

A pesar de que hubiese debido asignársele plaza en el centro solicitado, dada la puntuación obtenida por aplicación de los criterios ordinarios de admisión, los órganos que gestionaban el proceso de admisión derivaron inicialmente a la alumna a un instituto de educación secundaria ubicado en otra localidad, que no tenía implantados estudios bilingües, por entender que el mismo disponía del personal auxiliar necesario para atender las necesidades de atención específica que se derivan de su falta de movilidad.

Ante la negativa del padre a aceptar esta fórmula de escolarización, la administración educativa madrileña decidió asignar la plaza bilingüe solicitada, pero no dotó al centro docente de los apoyos que exigía su escolarización en el mismo, que fueron suplidos gracias a la colaboración de alumnos y profesores.

Además, la misma administración educativa, en lugar de apoyar su participación en la actividad para la que, por su elevado rendimiento, había sido seleccionada (estancia formativa en un país europeo), denegó los medios de apoyo personales necesarios para que pudiera tomar parte en la referida actividad.

La decisión denegatoria fue adoptada, según se señala en la resolución administrativa ya mencionada, con el argumento de que la menor “se encuentra escolarizada en un instituto distinto al que se le asignó inicialmente por la comisión de escolarización competente, que fue elegido por su padre a sabiendas de que no disponía de las medidas de apoyo específicas para alumnos con discapacidad motora, y asumiendo las consecuencias de dicha escolarización”.

En la misma resolución se señala, adicionalmente, que la actividad para la que se solicitan apoyos tiene el carácter de actividad extraescolar, propuesta y organizada por el centro de acuerdo con sus recursos, y contando con las aportaciones que las familias pudieran realizar, por lo que se afirma literalmente que “no procede exigir a la

Consejería de Educación, Juventud y Deporte aportaciones para una actividad extraescolar propuesta y organizada por el propio centro".

El principio de igualdad, que debe presidir el ejercicio del derecho a la educación por las personas con discapacidad, hubiese exigido que la asignación inicial de plaza respetase el derecho de libre elección de centro de la alumna y de sus padres, en los mismos términos en los que se reconoce a otros alumnos, es decir, su facultad de formular opciones respecto a su centro de escolarización y su derecho a que la decisión sobre asignación de plaza se produjera en el ámbito del mismo procedimiento, y atendiendo a los criterios que se aplican con carácter general.

El mismo principio hubiera hecho necesario que la asignación inicial de plaza atendiese, en los mismos términos que en el caso de cualquier otro alumno, la opción académica bilingüe que se encontraba en el fondo de la elección de centro efectuada.

Tampoco resulta acorde con la Convención la decisión de escolarización de la alumna en un centro ubicado en una localidad distinta de la de su residencia, que vulnera el derecho a una educación inclusiva, entendida de acuerdo con el artículo 24.2b de la Convención, derecho a acceder a la educación primaria y secundaria en la propia comunidad en la que residen. Para concluir, la misma resolución ignora el derecho de la alumna, definido en el artículo 24.2c y d de la Convención, a que se le proporcionen los apoyos que precise para su escolarización en el centro en el que, en último término, se le asignó plaza, incluyendo los necesarios para participar, en igualdad de condiciones que sus compañeros, en cualquier actividad organizada por el mismo (14023522).

6.3 ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

6.3.1 Acceso a la universidad

Nueva regulación de los procedimientos de acceso

El Defensor del Pueblo dirigió en su día a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Recomendaciones** para la modificación de diversos aspectos de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, con el fin de garantizar el derecho de los estudiantes a concurrir a la oferta de plazas de todas las universidades, a través de la obligación de establecer entre ellas mecanismos de coordinación y de reconocimiento mutuo de los resultados académicos de los estudiantes (10020161, 12246252, 13024296, entre otras).

El **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** ha establecido, mediante el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, de acuerdo con las novedades introducidas en el sistema de acceso a la universidad por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y derogando así el sistema de acceso recogido en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre.

El procedimiento ahora en vigor ha sido ya aplicado en los procesos para acceder a la universidad del curso académico 2014-2015 para los estudiantes en posesión de los títulos de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño, o de Técnico Deportivo Superior, y para los estudiantes procedentes de sistemas educativos extranjeros, y se aplaza hasta el curso académico 2017-2018 su aplicación a los estudiantes con el título de Bachiller del Sistema Educativo Español regulado en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre.

Desarrollo de las Pruebas de Acceso a la Universidad

Una de las principales novedades que introduce el citado Real Decreto 412/2014 es la desaparición de la obligación de superar las pruebas de acceso regulada en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, lo que, de acuerdo al calendario de aplicación de la nueva norma, afecta sólo al acceso de los estudiantes procedentes de formación profesional y de sistemas educativos extranjeros, pero no a los estudiantes poseedores del título de bachillerato y equivalentes, a los que se les continúa exigiendo la superación de estas pruebas para poder acceder a la universidad. Pero, en la práctica, los resultados que se obtengan en estas pruebas de acceso sigue constituyendo para todos los estudiantes la única forma de obtener una plaza en las enseñanzas más demandadas, ya que la propia norma permite que las universidades continúen, utilizando como criterio de valoración en los procedimientos de admisión, la superación de las materias de la prueba de acceso y la calificación obtenida.

Por tanto, continúa siendo decisiva la calificación académica otorgada a cada alumno en las pruebas, a la hora de acceder a un gran número de enseñanzas, lo que implica la necesidad de que las comisiones organizadoras garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad mencionados en el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

Con motivo de diversas circunstancias acaecidas en la celebración de las pruebas convocadas por las universidades gallegas, durante el curso 2013-2014, se detectó un trato de favor hacia diversos alumnos, por el incumplimiento del secreto de

selección de los ejercicios, en detrimento del resto de participantes. Para evitar que volvieran a producirse estos supuestos, esta institución recomendó que fueran instruidos los vocales que desarrollen las labores de vigilancia durante la celebración de las pruebas de acceso, así como los miembros de las comisiones delegadas, recordándoles la necesidad de actuar con la diligencia que exige garantizar que se respeten con plenitud los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procedimientos del acceso de los estudiantes a la universidad. Esta **Recomendación** fue aceptada, y se puso en práctica para los procesos de acceso a la universidad celebrados en junio y septiembre de 2014 (13029951).

Adaptaciones de las pruebas de acceso para estudiantes con discapacidad

En el curso de la tramitación de algunas quejas planteadas en 2013 sobre la adaptación de las Pruebas de Acceso a la Universidad, de los alumnos afectados por el síndrome de Asperger, se comprobó que algunas universidades se apoyaban en la literalidad de diversos preceptos contenidos en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, para denegar la adaptación consistente en permitir a estos alumnos la realización de los exámenes de forma oral.

Esto originó una actuación de oficio ante la **Secretaría de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** dirigida a que fueran establecidos normativamente criterios generales, para que todas las universidades apliquen de forma homogénea y suficiente las medidas de adaptación, que garanticen el acceso a la universidad en las debidas condiciones de igualdad para los estudiantes que presenten algún tipo de discapacidad, respecto al resto de estudiantes.

El artículo 21 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, recoge expresamente que las comisiones organizadoras de las Pruebas de Acceso a la Universidad que se constituyan por las administraciones educativas, junto con las universidades públicas de su ámbito de gestión, deberán determinar las medidas que garanticen esta igualdad. Estas medidas podrán consistir en la adaptación de los tiempos, la elaboración de los modelos especiales de examen y la puesta a disposición del estudiante de los medios, asistencias, apoyos y ayudas técnicas que precise para ello. De esta forma se confiere a estas comisiones la facultad de decidir las medidas que han de adoptarse para el cumplimiento de tal previsión.

Pero de conformidad con la disposición transitoria única del citado real decreto, la calificación obtenida en estas pruebas continuará determinando el acceso a la universidad en todo el territorio nacional hasta el curso académico 2016-17 y, por tanto, para conseguir que la igualdad sea plena y efectiva es también preciso que se impulse la adopción de criterios homogéneos, para la adaptación a las diferentes

discapacidades en todas las universidades del sistema universitario español, ya que no todas las comunidades autónomas tienen unas normas claras y homogéneas en esta materia.

Por ello, se ha insistido ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades que continúe promoviendo que las comunidades autónomas alcancen acuerdos para unificar estos criterios y que las adaptaciones realizadas en estas pruebas sean las mismas en todas ellas, logrando la homogeneidad que aún no se ha alcanzado (F13025938).

Reserva de plazas para estudiantes con discapacidad

El nuevo real decreto para el acceso a la universidad señala la opción de las universidades de ampliar el cupo de reserva que fijaba la normativa anterior del 5 por ciento de plazas para los estudiantes con discapacidad, lo que supone un avance en materia de reconocimiento de los derechos de estos estudiantes. Sin embargo, esta norma omite la previsión contenida en el anterior reglamento, que reconocía la posibilidad de ampliar el número de plazas ofertadas en cada centro, y titulación hasta completar el 5 por ciento de reserva para personas con discapacidad en la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso.

Esta previsión se dirigía a que estos estudiantes pudieran optar a plazas por el cupo de reserva en el mes de septiembre, cuando las plazas sobrantes en el mes de junio se hubieran acumulado al cupo general, por lo que su exclusión en la nueva norma supone un paso atrás en la defensa de este colectivo.

Ante la situación expuesta, y con objeto de amparar a los estudiantes afectados por la aplicación del nuevo real decreto, en tanto exista distinción entre fase ordinaria y fase extraordinaria en el proceso de admisión a los estudios de Grado, esta institución consideró la posibilidad de dirigirse a cada una de las universidades públicas, recomendando la ampliación de las plazas de esta última fase hasta que representen el 5 por ciento de reserva a favor de personas con discapacidad, dado que la norma deja abierta la posibilidad de que las universidades acuerden un incremento en los cupos de reserva legalmente previstos.

Sin embargo, el resultado de esta actuación difícilmente tendría repercusión con carácter general en todo el territorio español, por lo que se ha resuelto recomendar a la **Dirección General de Política Universitaria** que sea valorada la modificación del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, con el fin de que sea incorporada la previsión que contenía el artículo 51 del Real Decreto 1892/2008, dejando así claro para las universidades la obligatoria inclusión en la convocatoria extraordinaria, de las plazas del cupo de reserva no cubiertas por personas con discapacidad en la convocatoria

ordinaria, todo lo cual se enmarcaría como una medida más de acción positiva hacia este colectivo (14019286, 14020755 y 14021601).

6.3.2 Precios públicos por servicios académicos universitarios

Normativa sobre exenciones y bonificaciones

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, establece que los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan para estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, serán fijados por la Comunidad Autónoma (y en el caso de la UNED por la Administración General del Estado), dentro de los límites que establezca la **Conferencia General de Política Universitaria.** Asimismo, prevé que se consignen las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos.

Por tanto, las normas que cada administración dicta anualmente, para el establecimiento de los precios públicos por servicios académicos en las universidades de su territorio, recogen también las exenciones y bonificaciones que corresponde aplicar a los alumnos universitarios, y, en virtud de ello, cada universidad hace públicas las exenciones a practicar en los precios de matrícula para cada curso académico.

La mayoría de las universidades públicas españolas coinciden en los términos en los que se prevén estas exenciones y a quién van dirigidas, cuando se trata de diversos colectivos a los que las normas estatales reconocen estos derechos y bonificaciones (familias numerosas, becarios, etcétera). Sin embargo, estas normas estatales no recogen la exención que corresponde aplicar en los precios de la matrícula del primer curso de estudios universitarios a los estudiantes que acceden a la universidad habiendo obtenido la calificación de Matrícula de Honor en los estudios previos, y tampoco se contemplaba de manera uniforme por parte de todas las universidades, lo que motivó el inicio de oficio de un estudio de carácter general para conocer el alcance de esta situación.

Reconocimiento de exenciones a estudiantes procedentes de formación profesional

Los Reales Decretos 1892/2008, de 14 de noviembre, y 412/2014, de 6 de junio, que componen en la actualidad el cuerpo normativo básico para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, admiten como estudios previos para el

acceso a la universidad el título de bachiller y también los títulos de técnico superior de formación profesional, técnico superior de artes pláticas y diseño, o técnico deportivo superior, o títulos equivalentes. Estas normas señalan que el acceso a la universidad española desde estos estudios previos se realizará con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, mérito y capacidad.

La aplicación de la exención de los precios de matrícula para los estudiantes que obtengan Matrícula de Honor en el último curso de bachillerato corresponde, por tanto, de igual forma a los que la obtuvieron en el último curso de los estudios superiores de formación profesional. Pero se ha comprobado que algunas universidades prevén esta bonificación solo a los que lograron esta distinción en el bachillerato.

En lo que respecta a la UNED, el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** aprobó por Orden ECD/1526/2013 los precios públicos por los servicios académicos universitarios en la citada universidad para el curso 2013-2014. La orden solo recoge, entre los supuestos de exención, la que debe aplicarse a los estudiantes procedentes de formación profesional que lograron el denominado premio nacional. En similares términos, contemplan esta bonificación las universidades de las comunidades autónomas de Galicia y La Rioja.

Por su parte, la Comunidad de Madrid no menciona en su normativa anual de precios públicos por servicios universitarios esta exención, tampoco para los alumnos con matrícula de honor en el bachillerato, ya que confiere expresamente a las universidades públicas de su territorio la facultad de otorgar o no dicha bonificación. En el ejercicio de esta competencia, las universidades Complutense, Politécnica, Carlos III, Autónoma y Rey Juan Carlos de Madrid contemplan, de manera expresa en sus normas propias, la exención del precio de la matrícula del primer curso de los estudios universitarios a los alumnos que obtuvieron matrícula de honor en cualquiera de los estudios previos que dan derecho a acceder a la universidad, pero no así la Universidad de Alcalá.

Solo las universidades dependientes de las comunidades de Castilla y León, Aragón, Canarias, Baleares y Castilla La-Mancha preveían la exención para los alumnos que obtuvieron matrícula de honor en bachillerato o formación profesional, mientras que las de las comunidades de Extremadura, Cantabria, Valencia, Navarra, País Vasco, Cataluña y Murcia se limitaban a aplicar esta exención a los alumnos de bachillerato.

En el momento actual, en el que la normativa de acceso a la universidad permite acceder a los estudios universitarios a ambos grupos de estudiantes, no es razonable que las normas estatales o autonómicas, reguladoras de los precios públicos para la realización de estudios universitarios, contemplen cualquier diferencia de trato en

función del régimen de estudios a través del cual se accede. Además, la finalidad del beneficio fiscal otorgado debe ser la de fomentar y promover el esfuerzo académico del alumno que inicia estudios en la universidad, sin que resulte aceptable discriminar el disfrute de dicho beneficio en función de la vía de acceso elegida, discriminación que está, además, expresamente prohibida por la normativa reguladora de los procedimientos de admisión en la universidad.

En consecuencia, se inició de oficio una actuación de carácter general, ante todas las administraciones que no estaban aplicando la debida igualdad de trato en el establecimiento de las correspondientes exenciones, con el fin de unificar el reconocimiento de esta bonificación en los precios de la matrícula del primer curso de los estudios universitarios, a los estudiantes que obtuvieron matrícula de honor en cualquiera de los estudios previos.

Para ello, se recomendó a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** así como a las correspondientes comunidades autónomas cuyas normas no reconocían la citada exención, que en lo sucesivo fuera esta recogida adecuadamente en la normativa por la que fijaran los precios públicos por servicios académicos universitarios en las universidades de su competencia.

En el curso de esta actuación las **Recomendaciones** formuladas han recibido la aceptación expresa del **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** -en lo que respecta a los precios públicos para realizar estudios en la UNED-, así como del Principado de Asturias, del Gobierno de Cantabria, de la Junta de Extremadura, de la Xunta de Galicia, de La Rioja, de la Región de Murcia, del Gobierno de Navarra, de la Generalitat Valenciana, del Gobierno Vasco, y de la Generalitat de Cataluña, quedando su contenido reflejado de forma mayoritaria en las normas que fijaron los precios públicos universitarios para el curso 2014-2015 por las administraciones mencionadas; si bien, el Gobierno Vasco ha trasladado el propósito de su Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura de incluirlo en las sucesivas normas que se aprueben al efecto, y la Generalitat de Cataluña ha expresado la dificultad económica que supone la puesta en práctica de esta **Recomendación.**

La Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid expresó su negativa a aplicar la **Recomendación** del Defensor del Pueblo, dejándolo en manos de la normativa propia de cada una de las universidades públicas de esta comunidad. Como, de todas ellas, solo la Universidad de Alcalá no aplicaba esta exención de precios a los estudiantes que obtuvieron matrícula de honor en formación profesional, se dirigió a esta universidad una **Recomendación,** que fue aceptada de forma inmediata, para que fuera expresamente reconocida esta exención en su normativa propia (F14003579 y otras).

Compensación a las universidades por las exenciones de matrícula y otros servicios universitarios

La mayor parte de las comunidades autónomas han puesto de manifiesto ante esta institución la dificultad que supone la aplicación de la repetida exención de precios, para el primer curso de los estudios universitarios por la obtención de matrícula de honor en los estudios previos, dado que en el momento actual no existe compensación a las universidades por los ingresos que dejan de percibir en virtud de la citada bonificación.

Esta circunstancia se atribuye por los órganos autonómicos a que dicha exención no está recogida en la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de agosto de 1982, donde, en términos hoy obsoletos, se reconoce la exención total o parcial del pago por matrícula a los miembros de familia numerosa, a los becarios, a los huérfanos de funcionarios fallecidos en acto de servicio, y a los alumnos con matrícula de honor en la evaluación global del curso de orientación universitaria o con premio extraordinario en el bachillerato.

La consecuencia de esta situación es que las universidades públicas españolas coinciden en la aplicación de las exenciones de precios públicos académicos cuando van dirigidas a estos colectivos y además al alumnado con discapacidad, y víctimas de actos de terrorismo y violencia de género, exenciones todas ellas derivadas de normas estatales que reconocen estos derechos y bonificaciones a los estudiantes pertenecientes a los referidos grupos de beneficiarios, lo que no ocurre con los estudiantes procedentes de formación profesional.

Con motivo de la actuación iniciada de oficio sobre este trato desigual en la exención de precios universitarios, se solicitó de la **Dirección de Política Universitaria del Ministerio de Educación Cultura y Deporte** su criterio en relación con la mencionada inexistencia de compensación a las universidades. En la respuesta facilitada en octubre de 2014 por el ministerio se alega que en la última reunión de la Conferencia General de Política Universitaria, celebrada a finales del mes de julio de 2014, no se pudo tratar el tema planteado por esta institución, pese a que así se había previsto inicialmente, por lo que sería incluido en una próxima reunión.

Es imprescindible que no se demore por más tiempo el análisis de estas cuestiones por la Conferencia General de Política Universitaria, en la que están representadas todas las administraciones competentes en la materia, y, por tanto, es un órgano colegiado idóneo para tratarlas con independencia de a quién corresponda después abordar las medidas y decisiones que se aprueben.

Por tanto, se ha formulado una **Recomendación** a la **Dirección General de Política Universitaria** para que en el índice de asuntos a tratar en la próxima reunión de la citada conferencia general se recoja la compensación a las universidades por los

ingresos dejados de percibir, en virtud de la exención de precios públicos por servicios académicos, así como las medidas normativas o de cualquier otra índole que deban ser adoptadas para el cumplimiento efectivo en esta materia de los principios de igualdad, mérito y capacidad, en el acceso a la universidad de los alumnos procedentes de bachillerato y de estudios superiores de formación profesional (F14000595 y 14013847).

Financiación de los servicios prestados por las universidades a los estudiantes con discapacidad

En el informe de 2013 se hacía mención de la actuación iniciada de oficio sobre los servicios y apoyos específicos para el alumnado universitario afectado de gran discapacidad, y de la **Recomendación** que en el curso de esta actuación se dirigió al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** y a la **Comunidad de Madrid.** Se pretendía que por ambas administraciones se adoptaran las medidas necesarias para determinar la atribución del deber de compensar a las universidades por las subvenciones y gastos derivados de la atención a los alumnos con discapacidad, y de los ingresos dejados de percibir, al estar exentos del pago de sus matrículas, determinando cuáles de tales gastos deben incluirse en los presupuestos respectivos.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha mantenido desde entonces su criterio acerca de que, en todo caso, a la Comunidad de Madrid le corresponde la financiación de sus universidades y, por tanto, es la que tiene que asumir esta obligación de gasto, y para dicha afirmación se apoya en el artículo 2.1.g de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

Por su parte, la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid** alude a la disposición adicional 19ª de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para señalar que la Administración del Estado, que en el ejercicio de sus competencias regula la bonificación de los precios universitarios de los alumnos con discapacidad, es la que tiene la responsabilidad de compensar a las universidades por las cuantías que por aplicación de esta regulación deja de percibir.

La disparidad de criterios entre ambas administraciones públicas, respecto a quién debe atribuirse el sostenimiento de estos gastos, hace inalcanzable por el momento encontrar una solución a la dificultad de financiación que afecta a las universidades, para cubrir el coste que supone la adecuada atención a los alumnos universitarios afectados de gran discapacidad, por lo que se está cubriendo este

servicio necesario con la ayuda del voluntariado (F12256406, 13020662, 12256464, etcétera).

Alumnos universitarios con discapacidad sensorial

Desde el **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad** se plantea la vulnerabilidad que afecta a los estudiantes con discapacidad auditiva, matriculados en la Universidad Complutense de Madrid, por la actual ausencia de intérpretes de lengua de signos en la totalidad de las horas lectivas, y por ser muy estrictos los requisitos a cumplir para disponer de un intérprete. Ante las reclamaciones dirigidas a la universidad, la justificación ofrecida ha sido, al parecer, la falta de recursos económicos.

En esta queja se reclama el cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en el que se garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades señala en su artículo 46 la igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de discapacidad en el ejercicio de sus derechos académicos, y en su disposición adicional vigésima cuarta la obligación de las universidades de garantizar la igualdad de oportunidades de los estudiantes y demás miembros de la comunidad universitaria con discapacidad, proscribiendo cualquier forma de discriminación y estableciendo medidas de acción positiva tendentes a asegurar su participación plena y efectiva en el ámbito universitario.

Aunque la coyuntura económica es difícil en la actualidad, los afectados aluden a la búsqueda de nuevas fórmulas de financiación para suplir la escasez de intérpretes de lengua de signos, desde el voluntariado hasta el empleo de avatares en lengua de signos, que permita tras un desembolso inicial reducir costes, buscar patrocinadores o cualquier otra forma de captación de recursos. El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante los órganos rectores de la universidad que están en curso (14020019).

Por otra parte, el Defensor del Pueblo viene reclamando desde 2012 la regulación de las enseñanzas de audiodescripción y subtitulación, por considerar que la correcta y completa formación de especialistas en esta materia es esencial para impulsar la accesibilidad audiovisual y para dar adecuado cumplimiento a los derechos de las personas con discapacidad sensorial.

Desde el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** se ha comunicado que la elaboración del proyecto de real decreto del curso de especialización de audiodescriptores y subtitulación se encuentra finalizada, y su texto ha sido ya incorporado en el orden del día de la próxima reunión de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado. Confía esta institución en que la aprobación de esta norma permita formar profesionales que den respuesta a las necesidades que tienen y tendrán en el futuro los operadores audiovisuales, y ayude a evitar el intrusismo en este sector (12027896, 13020869, 13028025 y 13032206).

6.3.3 Becas y ayudas al estudio

Denegación de becas para estudios de Máster a Licenciados y Graduados

El artículo 1 de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** del **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** por la que se convocaron becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para realizar estudios post obligatorios, dispone que, de conformidad con el artículo 4.1 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, para ser beneficiario de las becas que se convocaban sería preciso no estar en posesión, o no reunir, los requisitos legales para la obtención de un título del mismo o superior nivel al de los estudios para los que se solicita la beca.

Se tuvo conocimiento de que, por un error en la interpretación de estos preceptos, estaban siendo propuestas para su denegación todas las becas solicitadas, para realizar en la Universidad de Valladolid durante el curso 2013-2014 estudios de Máster universitario, a los aspirantes que ya contaban con un título de Licenciado o de Graduado, por considerar que en todos los casos se trataba de títulos del mismo o superior nivel que los de Máster. Esto suponía no solo la aplicación incorrecta de las bases de la convocatoria concreta y del régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas de estas becas, sino también de las actuales normas que establecen los distintos niveles de enseñanza universitaria, donde se contemplan las enseñanzas del Máster universitario como la continuación natural de los estudios que habían realizado los afectados.

A partir de esos supuestos, se inició una actuación de oficio ante la **Dirección General de Política Universitaria** (del departamento) convocante de estas becas, para conocer su criterio respecto a la interpretación y aplicación de los preceptos que regulan el mencionado requisito para obtener las becas solicitadas, así como, en su caso, las actuaciones que podían ser realizadas con carácter de urgencia ante la Unidad de Becas de la Universidad de Valladolid, para que fueran revisadas las propuestas de denegación, y correctamente interpretados y aplicados tales preceptos.

En el curso de esta actuación de oficio la citada universidad fue advertida del error que estaba cometiendo, al denegar indebidamente las becas solicitadas para realizar estudios de máster, por el hecho de que los solicitantes poseyeran títulos de Licenciado o Graduado, y, una vez corregido, se continuaron los trámites necesarios para la concesión de las becas a los solicitantes, siendo finalmente resueltas todas ellas en sentido favorable (F14004194).

Especial situación de solicitantes de beca afectados por el seísmo de Lorca (Murcia)

Se inició una actuación de oficio al conocer que las solicitudes de beca de dos estudiantes, para realizar estudios universitarios en el curso 2013-2014, habían sido propuestas para su denegación, con motivo del incremento que se produjo en el patrimonio de sus familias por la obtención de indemnizaciones para la reconstrucción de sus viviendas, derrumbadas en el terremoto ocurrido en la localidad de Lorca en mayo de 2011.

Según los datos conocidos por esta institución, las condiciones académicas y económicas de estos estudiantes los hacían merecedores de la obtención de las becas solicitadas. Pero los rendimientos económicos, producidos por las inversiones de las cantidades percibidas por la citada indemnización, daban un saldo superior a la cantidad de 1.700 euros, establecida en la convocatoria como umbral máximo de ganancias patrimoniales de la unidad familiar para ser beneficiario de beca.

Las excepcionales circunstancias que concurrían en estos supuestos, aconsejaban la revisión de las propuestas de denegación, lo que se trasladó al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.** En el curso de esta actuación de oficio la **Dirección General de Política Universitaria** asumió el criterio de esta institución, y aceptó revisar las denegaciones de las **becas solicitadas** por todos los estudiantes que pudieran estar en las mismas circunstancias. Lo anterior permitió que fuera considerada la excepcionalidad de todas las situaciones económicas acreditadas por los estudiantes afectados por similar situación, concediéndoseles finalmente las **becas solicitadas** (F14010209).

Nuevo sistema de concesión de las cuantías de las becas en dos tiempos

Fueron numerosas las quejas contra el nuevo sistema de gestión de solicitudes y de concesión y abono de las becas, aplicado por primera vez en el curso académico 2013-2014, que divide la ayuda en una cuantía fija y otra variable, y requiere para el cálculo de la variable conocer, entre otros parámetros, el número total de beneficiarios y, por tanto, se debe finalizar previamente la tramitación de todas las solicitudes.

Este sistema llevó a que, en el citado curso, la finalización de la tramitación no tuviera lugar hasta el mes de marzo de 2014, de forma que no se comenzó a enviar a los becarios seleccionados las notificaciones de la parte variable hasta el mes de abril. Y por otra parte, originó que los estudiantes desconocieran durante la práctica totalidad del curso la cantidad definitiva que iban a percibir, y que su ingreso no tuviera lugar hasta que el curso académico estuviera casi finalizado.

El establecimiento del sistema de evaluación de las solicitudes y de concesión de las cuantías en dos momentos distintos (cuantía fija y cuantía variable) deriva, entre otras cuestiones de índole presupuestaria, de la intención manifestada por el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** de garantizar no solo la atención a las familias con menores rentas, sino también el buen aprovechamiento académico de los estudiantes que perciben una beca, imponiendo, a quienes tienen el talento y la voluntad de estudiar más allá de las etapas obligatorias y gratuitas, la obligación de obtener resultados proporcionales al esfuerzo que la sociedad realiza al otorgarles una beca.

Sin embargo, esta nueva fórmula ha generado un importante grado de incertidumbre en muchos alumnos, y ha impedido a sus familias durante casi todo el curso planificarse económicamente, con el fin de posibilitar que el hijo o hijos aspirantes a una beca pudieran dedicarse plenamente al estudio, a pesar de que en ocasiones se trata de estudiantes que en pasadas convocatorias percibieron en el mes de diciembre becas de cuantías superiores a 3.000 euros, tras haber acreditado idéntica situación económica y académica que en la convocatoria 2013-2014.

Por todo ello, se sugirió al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** la revisión del sistema de concesión de las becas de carácter general para estudios post obligatorios aplicado en el curso académico 2013-2014, para que en las siguientes convocatorias fueran establecidas fórmulas que permitan que los solicitantes pudieran disponer de información sobre la cuantía que percibirán a comienzo del curso académico.

Lo anterior ha sido parcialmente asumido por el citado ministerio, puesto que para el curso académico 2014-2015 ha puesto, a disposición de los futuros beneficiarios, un simulador dirigido a que, de acuerdo con los datos que han servido de base para la concesión de la cuantía variable durante el curso 2013-2014, les permita conocer el importe aproximado que van a percibir en función de su renta per cápita y su calificación académica. Este simulador ha supuesto cierta mejoría en la situación descrita (14007073, 14008284, 14008616, entre otras).

Abono de las cuantías de las becas y ayudas al estudio

También se cuestionó ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** la conveniencia de mantener este nuevo sistema de gestión de becas y ayudas al estudio, que implica que el ingreso total de las cuantías no tenga lugar hasta que el curso académico esté casi finalizado, dado que, según los datos ofrecidos por el citado departamento, de un total de 1.029.544 becarios del curso 2013-2014, únicamente 178.228 habrían recibido el importe de su beca antes de finalizar el primer cuatrimestre del curso académico, siendo más de 190.000 los estudiantes que percibieron las cuantías después del mes de julio.

De estas cifras se desprende que el sistema actual no permite, a la mayoría de los becarios, disponer de las cuantías monetarias en el momento en el que las precisan, sino varios meses después, y en un importante porcentaje de casos cuando ya ha concluido el curso para el que se concedía. Según los datos llegados a esta institución, esta situación ha propiciado que algunos aspirantes hayan tenido que solicitar préstamos confiando en poder devolverlos al recibir la beca, e incluso que algunos de ellos se hayan visto obligados a abandonar el curso académico ante la imposibilidad de financiar los gastos que supone la dedicación al estudio de algún miembro de la familia, y más aún en una época de crisis económica como la actual.

Es necesario replantear el sistema de gestión y concesión de becas vigente, con el fin de evitar que la demora en la entrega de las cuantías de las becas a los estudiantes impida alcanzar el objetivo fundamental del sistema de becas y ayudas al estudio personalizadas (14003493, 14004668, 14021026, entre otras).

Gestión de las becas y ayudas estatales por Andalucía y Cataluña

El **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** ha venido suscribiendo convenios anuales con la **Generalitat de Cataluña** y con la **Junta de Andalucía,** desde el curso 2005-2006 y el curso 2009-2010, respectivamente, para la gestión de las becas y ayudas al estudio convocadas por el citado departamento con cargo a los **Presupuestos Generales del Estado.** De acuerdo con los mencionados convenios, corresponde a estas 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.

De los datos generados en la tramitación de varias becas presentadas por estudiantes de ambas comunidades autónomas, se desprende que se produce un retraso añadido en el comienzo del pago de las becas gestionadas por ambas comunidades, en relación con las que gestiona el ministerio.

Al parecer, el retraso no tiene otra causa que las propias exigencias derivadas de los convenios suscritos. Las primeras se tramitan y se abonan directamente a las cuentas bancarias del becario de forma automática, a medida que las unidades de trámite van gestionando las becas; las correspondientes a comunidades autónomas con convenio requieren, para que se pueda efectuar la transferencia de fondos, en primer lugar, la constancia de que se ha efectuado el trámite efectivo de la beca y conocer su importe, lo que se realiza mediante la carga de las becas en las correspondientes bases de datos. Y a partir de ese momento se realiza por parte del Tesoro Público el traspaso de los fondos correspondientes al ejercicio económico en curso a cada comunidad autónoma, lo que no puede producirse hasta que, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, se autorice su carga en el departamento ministerial por parte de la Intervención General del Estado, para después tramitar la documentación contable correspondiente. Una vez incorporado el crédito a los presupuestos autonómicos se procede al ingreso de las cantidades correspondientes en la cuenta del becario.

Este sistema retrasa, hasta casi finalizado el curso académico, la fecha de la percepción por el estudiante de las ayudas estatales que le corresponden para realizar estudios ese mismo curso, por el hecho de cursarlos y tener su domicilio familiar en Andalucía o en Cataluña, mientras que estas mismas cuantías comenzarían a librarse algunos meses antes si su residencia estuviera en cualquier otra comunidad autónoma española.

Esta institución ha dado traslado de tal consideración al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** señalando que la garantía constitucional del derecho a la educación exige que nadie quede excluido del acceso a la enseñanza de niveles que no sean obligatorios o gratuitos por razones socioeconómicas. El cumplimiento de este deber constitucional obliga a los poderes públicos a articular no solo un sistema de becas y ayudas dirigido a asegurar la igualdad en el acceso a los estudios post obligatorios de los ciudadanos, sino también a remover cualquier obstáculo que dificulte o impida el normal ejercicio del derecho fundamental que pretende garantizar (14007960, 14005881, 14010452, entre otras).

Devolución de becas y ayudas indebidamente concedidas

Son frecuentes los supuestos en los que, por errores de los órganos de gestión, se adjudican becas y ayudas al estudio a beneficiarios a los que no correspondía su concesión, o en cuantías o importes diferentes de las que resultan pertinentes, en función de los datos académicos y económicos aportados por el estudiante al efectuar la correspondiente solicitud.

Cuando esto ocurre, y pese a que la resolución que concede la beca o ayuda es un acto administrativo declarativo de derechos cuya revisión exigiría una tramitación procedimental, el vigente sistema de becas la sustituye por un procedimiento en el que se remite al becario el documento de ingreso en el Tesoro Público y se le advierte de que, de no efectuarlo en un corto espacio de tiempo, se iniciará un expediente de reintegro por el importe correspondiente junto con sus intereses desde la fecha de pago, que en muchas ocasiones finaliza con el embargo de bienes de quienes no efectúan el reintegro en el plazo previsto.

Según se ha podido comprobar, no es infrecuente que la cuantía cuya devolución se exige se debe a un error de la Administración Pública, y no como consecuencia de ocultación o falseamiento de datos, ni de negligencia alguna atribuible al obligado a la devolución. Y también en estos supuestos es frecuente que los estudiantes o sus familias tengan que proceder a la devolución en un espacio temporal incompatible con sus posibilidades económicas.

Los solicitantes de becas y ayudas al estudio parten de una situación económica precaria, por lo que la devolución de los importes recibidos indebidamente les suele generar dificultades considerables, cuando no la imposibilidad material de afrontarlos. Teniendo en cuenta lo anterior, y también que el deber de reintegro surge de errores u omisiones en la valoración de la documentación aportada de buena fe por los solicitantes de beca, parece necesario adoptar medidas tendentes a facilitar en estos casos el reintegro de las cantidades adeudadas.

Dichas medidas, entre otras posibles, podrían consistir en la oferta inicial, previa a la incoación del expediente de reintegro, de fraccionamientos o aplazamientos del pago, sin el incremento de la deuda por el cargo de intereses de demora, acordes con la situación económica real de los interesados y la cuantía de las cantidades a reintegrar.

De acuerdo con la regulación vigente, los fraccionamientos y aplazamientos sólo caben una vez que el expediente de reintegro ya está en marcha y que son facultad de la autoridad tributaria, sin que las autoridades educativas puedan proponerlos y acordarlos, una vez que es detectado el error y el ingreso indebido. Se consideró necesario, por tanto, que entre el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** y el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** se iniciaran negociaciones para la búsqueda de alguna solución.

A tal fin, se recomendó a ambos departamentos que promovieran las medidas normativas y organizativas necesarias que posibilitasen que la devolución de becas y ayudas al estudio percibidas indebidamente por error imputable a los órganos de gestión de las mismas, puedan ser reclamadas con carácter previo al inicio del procedimiento de reintegro, ofertando a los beneficiarios aplazamientos o

fraccionamientos de pago acordes con su situación económica y con la cuantía de la ayuda percibida.

En el momento en el que se redactaba este informe, se tenía constancia de la aceptación de la **Recomendación** formulada. La **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** había iniciado conversaciones con el **Tesoro Público** y con la **Intervención General de la Administración del Estado,** para que las cantidades reclamadas a causa de la adjudicación errónea de las becas sean objeto de aplazamiento o fraccionamiento en el pago por los beneficiarios. Serán adaptados los procedimientos y las aplicaciones informáticas que permitirán la gestión de estos aplazamientos. (14009549, 14014468, 14020662, entre muchas otras).

6.3.4 Calificaciones académicas universitarias

Criterios de evaluación de pruebas presenciales en la UNED

Las pruebas presenciales son concebidas en la UNED como el medio fundamental de control del rendimiento académico de los estudiantes y un instrumento primordial de calificación, por lo que las guías en las que se contemplan las pruebas presenciales, como parte esencial para superar con éxito la asignatura, deben especificar con la máxima precisión los criterios de evaluación que van a ser aplicados.

En ocasiones, los términos en los que las guías de las asignaturas especifican los criterios de evaluación, que se van a aplicar en las pruebas presenciales que se celebran en esta universidad, son imprecisos o contienen errores que deben ser aclarados o rectificados posteriormente por los equipos docentes. Con motivo de diversas actuaciones efectuadas ante esta universidad, se comprobó que los criterios de evaluación de las pruebas presenciales contenidos en la Guía de una asignatura omitían extremos esenciales para superarla.

Por tanto, se recomendó al rector de la UNED que en lo sucesivo las Guías de las asignaturas indicaran de forma expresa y suficientemente clara los criterios de evaluación que van a ser aplicados, y especialmente los que resulten imprescindibles para superar la asignatura. Esta Recomendación fue aceptada y puesta en práctica (13027123).

Procedimiento de revisión de calificaciones en la UNED

La función primordial del establecimiento de plazos concretos de resolución contenidos en las normas internas de las universidades, para la regulación de los procedimientos de revisión de calificaciones de sus alumnos, es impedir los perjuicios

académicos que puedan ocasionar a los estudiantes las eventuales demoras del profesorado en atender este tipo de reclamaciones.

El centro universitario de idiomas a distancia de la UNED contempla la posibilidad de presentar solicitudes de revisión de exámenes, pero no tiene establecido el procedimiento a seguir, por lo que si alguno de sus alumnos discrepa del resultado o de la ausencia de respuesta a su reclamación, únicamente puede hacer uso de los recursos administrativos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Lo anterior anulaba, en la práctica, la eficacia de cualquier solicitud de revisión de los exámenes celebrados en este centro, ya que el propio calendario universitario requiere que los plazos de resolución sean más ágiles que los previstos en las normas del procedimiento administrativo general. En esta línea, la normativa para la revisión de exámenes vigente en la citada universidad prevé que, una vez recibida la solicitud de revisión, el profesor responsable de la calificación debe responder al alumno antes de la fecha oficial de entrega de actas. Pero esta norma, aprobada por el Consejo de Gobierno de la UNED el 29 de junio de 2010, tiene como objetivo facilitar los procesos de revisión de los exámenes de los estudios oficiales correspondientes a grados y másteres, pero no son aplicables para enseñanzas que se imparten como títulos propios de la universidad, a través de los centros asociados que colaboran con el centro universitario de idiomas a distancia.

La revisión de las calificaciones de exámenes es un derecho del estudiante de la UNED que está contemplado en los Estatutos de la Universidad, y queda vacío de contenido si reglamentariamente se reconoce tal derecho pero no se regula la forma de ejercerlo. Por tanto, se dirigió al rector de la citada universidad una **Recomendación,** que fue aceptada y puesta en práctica, para que las solicitudes de revisión de exámenes que presenten los estudiantes al centro universitario de idiomas a distancia, se resuelvan motivadamente en un plazo de tiempo determinado y compatible con el calendario académico de las enseñanzas que imparte (13034041).

Número de convocatorias para la evaluación del trabajo de fin de Máster

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece en su artículo 15 que estas enseñanzas concluirán con la elaboración y defensa pública de un trabajo fin de Máster, de entre 6 y 30 créditos.

Con motivo de la tramitación de las quejas presentada por varios alumnos de estudios de post grado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, se tuvo conocimiento de que durante el desarrollo y evaluación del Trabajo de Fin de Máster

Universitario en Comunicación Internacional, Traducción e Interpretación del curso 2012-2013 no se habían celebrado las dos convocatorias previstas reglamentariamente, pese a lo cual, en los expedientes académicos de los alumnos afectados figuraba la primera convocatoria de la defensa del trabajo como "no presentado", cuando en realidad no había existido la convocatoria.

Esta situación, que ya había sido denunciada por el Defensor Universitario y que fue objeto de una **Sugerencia** sobre el régimen de evaluación de los estudios de post grado sin que se hubiera corregido, suponía, además, el incumplimiento de la Instrucción Técnica del Vicerrectorado de Post grado sobre Trabajos de Fin de Máster en los Programas Oficiales de Post grado de la citada universidad, así como el de la normativa de Progreso y Permanencia para los estudios de Máster Universitario y Doctorado de la Universidad Pablo de Olavide, y del Calendario de Estudios Oficiales de Post grado para el citado curso 2012-2013.

Efectuadas diversas actuaciones por la institución, el rector de la citada universidad reconoció la situación irregular y procedió a su inmediata subsanación mediante Resolución Rectoral de 14 de mayo de 2014, por la que se establece una convocatoria extraordinaria de defensa del Trabajo Fin de Máster para el alumnado del mencionado máster universitario, siendo esta resolución comunicada a los estudiantes afectados (14002603 y 14003399).

6.3.5 Títulos universitarios

Reconocimiento de los títulos anteriores a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior

Se mencionaba en el informe de 2013 las medidas normativas reiteradamente reclamadas al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** para que fueran sin más demora reconocidos académica y profesionalmente los títulos de **Ingenieros Superiores y Arquitectos**, obtenidos de acuerdo con el sistema anterior a la implantación del **Espacio Europeo de Educación Superior.**

La urgencia se justificaba, especialmente, por la necesidad de facilitar la movilidad en Europa de estos titulados, dadas las dificultades a las que venían enfrentándose desde la entrada en vigor del nuevo sistema de titulaciones, para hacer valer los efectos académicos y profesionales de sus títulos al intentar acreditarlos fuera de España. Al tratarse de profesiones reguladas sus competencias profesionales están asociadas al nivel educativo de Máster, pero formalmente no siempre se les reconocía este nivel, viéndose en múltiples ocasiones obligados a realizar asignaturas adicionales en la universidad hasta lograr el nivel académico exigido.

Finalmente, el **Boletín Oficial del Estado** de 22 de noviembre publicó 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, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

Esta norma establece procesos de evaluación e informe para todas las titulaciones, dirigidos a asegurar la movilidad de los citados profesionales españoles, así como la plena valorización de sus títulos obtenidos, de acuerdo al sistema anterior a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior.

El propio real decreto menciona que han sido muchas las peticiones que se han formulado por los distintos actores sociales, procedentes de la comunidad académica, de la comunidad científica, de amplios sectores profesionales e incluso del Defensor del Pueblo, las que han llevado al Gobierno a establecer el procedimiento de reconocimiento de correspondencias al nivel marco español de cualificaciones para la educación superior.

Cabe aclarar que lo que el Defensor del Pueblo reclamaba era que fuera regulado el reconocimiento de estos títulos y su correspondencia con los nuevos, de acuerdo al marco español de cualificaciones para la educación superior, mientras que el real decreto publicado establece sólo el procedimiento para determinar la correspondencia entre estos títulos y el nuevo marco español de cualificaciones para la educación superior. Por tanto, es únicamente el primer paso para conseguir lo que se viene reclamando. El resultado reclamado no se alcanzará hasta que quede establecida la correspondencia de los anteriores títulos oficiales con el nuevo marco español de cualificaciones para la educación superior.

Recientemente se han iniciado los trabajos de las diferentes subcomisiones asociadas a todos los títulos existentes, y según ha establecido la **Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación,** la primera etapa del proceso derivado del real decreto abordará la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

Esta institución confía en que el establecimiento del procedimiento para lograr este reconocimiento, que ha requerido de un proceso largo y difícil dada su complejidad, sirva de impulso para lograr con la máxima agilidad el reconocimiento de las titulaciones, sin más demora que los plazos que esta norma otorga para su tramitación, dirigida a lograr el certificado de correspondencia al que se refiere en su

artículo 15, y su inscripción en una sección especial del Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales (12285846, 14000041, 14004862, 14005024, 14005250).

Suplemento Europeo al Título

El suplemento europeo al título, según lo concibe el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, y el resto de normativa aplicable, fue creado para añadir información a los títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado, con el fin 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. Es, por tanto, un instrumento para suministrar más información al posible empleador del titular de un grado o post grado, y que se expide a solicitud del interesado por la universidad correspondiente.

Respecto a su contenido, el suplemento europeo al título debe aportar información unificada y personalizada para cada título universitario sobre los estudios cursados, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales y personales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación superior.

Según establece el citado Real Decreto 1002/2010, una vez superados los estudios conducentes a los citados títulos de Grado, Máster o Doctor los interesados pueden solicitar en la correspondiente universidad la expedición del suplemento europeo al título, cuya expedición tiene carácter gratuito. Esta norma incorpora varios anexos con especificaciones técnicas e instrucciones detalladas para la elaboración de dicho documento.

Con motivo de la recepción de diversas quejas, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de que las universidades están expidiendo el suplemento europeo al título solo para los estudios no adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior, siguiendo las características fijadas para ello por el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto. Debido a su complejidad, el modelo que establece el Real Decreto 1002/2010 no ha podido ser aplicado en la mayor parte de las universidades españolas para las titulaciones adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior.

Al parecer, la **Universidad de Santiago de Compostela** se encargó, en su día, de elaborar una propuesta alternativa, consensuada con las demás universidades, sobre el formato que debiera tener este documento según las nuevas directrices, remitiéndola al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** sin que se haya recibido ninguna indicación posterior al respecto.

Ante esta situación, algunas universidades han realizado adaptaciones del modelo correspondiente a las titulaciones anteriores al Espacio Europeo de Educación Superior, siguiendo los requisitos mínimos de la propuesta de la **Comisión Europea,** y

solo, muy recientemente, están expidiendo el suplemento para grados y másteres. Pero otras decidieron dejar de expedir este documento, a la espera del modelo que señalara el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** que, al parecer, se había mostrado contrario al propósito impulsor del suplemento que implicaría que cada universidad tuviera su propio diseño, si bien, finalmente, muchas de ellas decidieron seguir el camino de las restantes universidades y crear un modelo de suplemento para grados y másteres a partir del único vigente.

Entre tanto, esta institución ha podido comprobar que los documentos expedidos de esta forma por universidades españolas como suplemento europeo al título contienen con frecuencia erratas e información de difícil comprensión, como probable consecuencia de la dificultad de atender los extremos recogidos en los anexos del Real Decreto 1002/2010.

A raíz de las actuaciones efectuadas ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** sobre este problema, esta institución ha conocido la intención del Ministerio, expresada en marzo de 2014 a la **Universidad Complutense de Madrid,** de abordar reglamentariamente una aclaración o simplificación de la información que ha de contener este documento, con el fin de que las universidades españolas puedan atender con mayor facilidad y celeridad las solicitudes de los titulados.

Se ha formulado a la **Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** una **Recomendación** para que se adopten con la máxima celeridad medidas normativas dirigidas a definir, aclarar o simplificar la información que debe contener el suplemento europeo al título previsto en el Real Decreto 1002/2010, mediante el establecimiento de un modelo cuyo diseño permita a las universidades españolas normalizar el procedimiento para la expedición de este documento a los titulados que lo soliciten, 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 ha sido aceptada y para su cumplimiento el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** ha iniciado la tramitación de la normativa que deberá dar solución a las dificultades que encuentran las universidades, para expedir este documento a los alumnos que lo solicitan (14002566, 14016242, 13030812, entre otras).

7 SANIDAD

7.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La actividad del Defensor del Pueblo respecto del derecho a la salud ha estado centrada, desde un punto de vista cuantitativo, en **tres ámbitos**: la **atención especializada**, la **atención primera** y la **prestación farmacológica**, que suponen el 57 por ciento de los expedientes tramitados. Otros tres ámbitos –la seguridad de los pacientes, la declaración del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos y los derechos de pacientes y usuarios– también presentan porcentajes significativos de actuaciones.

Alrededor de un 56 por ciento de las quejas son admitidas. Ese porcentaje se elevó al 92 por ciento para las quejas centradas en atención primaria, aunque esta circunstancia se explica en parte por la recepción de quejas de contenido similar referidas a varios Puntos de Atención Continuada. La situación contraria se da en la atención farmacéutica y en la prestación farmacológica, donde el porcentaje de admisión se reduce hasta un 33 por ciento, en buena medida porque continúa la recepción de quejas sobre problemas en los que esta institución ya ha efectuado actuaciones, e incluso formulado **Recomendaciones**, pero que no han sido acogidas por la Administración sanitaria.

También se han abierto **diecinueve actuaciones de oficio** sobre cuestiones muy variadas, tanto de alcance individual, especialmente ante casos en que se ha producido algún daño o un fallecimiento, requeridos de mayores explicaciones, como por cuestiones estructurales o que afectan al Sistema Nacional de Salud en su conjunto.

La mayor parte de las quejas se tramitan con las **administraciones sanitarias autonómicas**, entre las que por el número de investigaciones formalizadas destacan Madrid y Castilla-La Mancha. Los organismos dependientes de la Administración General del Estado, como el propio **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, los Servicios Sociales e Igualdad, el Instituto Nacional de la Seguridad Social o la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios**, en su conjunto, suponen también un número relevante de tramitaciones.

En un significativo número de casos se dirigen **Recomendaciones** y **Sugerencias** a las administraciones. En los anexos del presente informe se da cuenta de su contenido y estado de aceptación de manera pormenorizada.

En casi la mitad de las quejas se constata la corrección de la actuación administrativa, mientras que en un 28,6 por ciento se aprecia una actuación irregular,

que la Administración subsana, total o parcialmente, como consecuencia de la intervención de esta institución. Los casos en los que los planteamientos de la institución no han encontrado el debido eco, porque la Administración defiende como correcta su posición, son escasos, y en el presente año se han concentrado en asuntos referidos a la prestación farmacológica.

A la actividad habitual de la institución en este ámbito hay que sumarle en el año 2014 los trabajos de preparación y coordinación de un estudio, desarrollado con todas las instituciones autonómicas de Defensores del Pueblo, titulado *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*. Este primer estudio conjunto parte de la experiencia acumulada por las diez instituciones participantes, a través de la tramitación de las quejas y de la realización de visitas a los servicios hospitalarios de urgencias, para establecer un marco de reflexión sobre los problemas comunes a estos servicios, desde la perspectiva de los pacientes y la efectividad de sus derechos.

Sobre esa base, se estableció un documento con una lista abierta de cuestiones que fueron sometidas a examen a través de tres jornadas sectoriales -con representantes de los pacientes, profesionales de la salud, implicados en la atención de urgencia y gestores sanitarios-, celebradas en los meses de septiembre y octubre. La aprobación del texto de este estudio conjunto y su publicación tuvieron lugar en enero de 2015, por lo que en el próximo informe se dará cuenta de su contenido, así como de las **Recomendaciones** que de él se deriven.

7.2 ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

7.2.1 Inmigrantes sin autorización de residencia en España

La asistencia sanitaria de urgencia por enfermedad grave o accidente, hasta la situación del alta médica, es una modalidad de atención garantizada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, para los extranjeros no registrados, ni autorizados como residentes en España.

Algunas quejas ante el Defensor del Pueblo ponen de manifiesto que, en supuestos de enfermedades crónicas y padecimientos graves, la atención al referido colectivo de personas se limita a episodios agudos y se dispensa exclusivamente en servicios específicos de urgencias, sin la debida continuidad asistencial en otros ámbitos (atención primaria y atención especializada), con la consecuencia de que, tras

la interrupción de los tratamientos surgen, con frecuencia, nuevos episodios que obligan a acudir otra vez a urgencias.

Los problemas, en cuanto a la continuidad asistencial de dos pacientes en el Complejo Hospitalario de Toledo (el primero con cardiopatía isquémica e incluido en la lista de espera quirúrgica para la implantación de una prótesis de rodilla, y la segunda con un proceso de cáncer de cérvix del que fue intervenida quirúrgicamente , posteriormente, sometida a tratamiento de quimioterapia y radioterapia), dieron lugar a la formulación de dos **Sugerencias** al **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha** (SESCAM), con el fin de garantizar la efectividad del derecho al control y seguimiento de dichos procesos en la sanidad pública.

En las mencionadas resoluciones se reflejó, entre otros razonamientos, la evidencia científica respecto a la necesidad de revisiones y seguimiento clínico continuo de procesos como los comentados.

Las respuestas del SESCAM no acogen las **Sugerencias** formuladas, argumentando que los referidos pacientes no tienen reconocida la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud, de modo que la única opción para su atención por la sanidad pública sería suscribir un convenio especial de asistencia sanitaria. El criterio expuesto se traduce en que solo si las dolencias se exacerban o reagudizan se tendrá derecho a la atención de urgencias. La actuación, que continúa abierta, se ha elevado al **Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** (14002717 y 14009799)[11].

En el marco de la atención a este colectivo de personas, en el informe del pasado año se dejó constancia del fallecimiento de un ciudadano senegalés, como consecuencia de un proceso de tuberculosis, tras su atención en centros sanitarios de Illes Balears. La **Fiscalía General del Estado** ha comunicado el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones iniciadas. Esta institución prosigue el seguimiento de la actuación de la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de esa comunidad autónoma, respecto a los expedientes disciplinarios incoados a tres profesionales sanitarios que atendieron al paciente (13019415).

Otro ejemplo de los problemas apreciados en este ámbito guarda conexión con el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública, entre cuyas finalidades está la atención a personas que no ostentan la condición de asegurado o beneficiario en el Sistema Nacional de Salud. Entre los requisitos para acceder a este programa, figura el relativo a “no poder exportar el derecho a la asistencia sanitaria desde el país de origen o procedencia”.

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

La existencia, en ocasiones, de barreras infranqueables para acreditar dicho requisito, motivó que el Defensor del Pueblo planteara la exención del mismo, en aquellos supuestos en los que los interesados demuestren que han solicitado ante la institución competente del país de procedencia la emisión del correspondiente certificado, sin que, por causas ajenas a su voluntad, se le haya expedido. En su contestación, el **Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón** expresó que el informe de un trabajador social podría suplir la imposibilidad de obtener el referido certificado (13031876).

El examen de las quejas recibidas y la información trasladada a esta institución por entidades no gubernamentales indican que, en ocasiones, y cuando los inmigrantes en situación irregular demandan atención urgente en centros de salud y en hospitales, se procede a la formalización previa de un compromiso de pago, o a la emisión de una factura por la atención prestada, salvo que acrediten su situación de irregularidad. De esta forma, se está exigiendo a los inmigrantes que demuestren una circunstancia negativa: la de que no se encuentran en situación regular en España, cuya acreditación plantea grandes dificultades en la práctica. Aun cuando las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en estos casos han culminado con la anulación de los compromisos de pago y de las facturas, debería modificarse el procedimiento descrito con el fin de no condicionar la eficacia práctica del derecho del reseñado colectivo a la asistencia sanitaria de urgencias (14014419 y 14018713).

7.2.2 Familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles

El **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS) considera que el reconocimiento de la condición de beneficiario en el Sistema Nacional de Salud, a cónyuges extracomunitarios de ciudadanos españoles residentes en España, requiere la previa expedición de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, no siendo suficiente para ello acreditar el vínculo matrimonial y el resguardo de la solicitud de la referida tarjeta.

Una exégesis sistemática de lo dispuesto en diferentes preceptos del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea, y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no avala, en opinión de esta institución, la conclusión a la que llega el INSS. Por ello, se dirigió a este organismo una **Recomendación** para eliminar en estos supuestos y de los requisitos para el reconocimiento de la condición de beneficiario en el Sistema Nacional de Salud, la exigencia de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea para los cónyuges que hayan solicitado su expedición y cuyo matrimonio se encuentre inscrito en el Registro Civil español.

La **Recomendación** ha sido rechazada, bajo el criterio de que la autorización de residencia en territorio nacional "debe estar vigente en el momento de presentar la solicitud del reconocimiento del derecho". A juicio de esta institución, nada obsta para el reconocimiento de la referida condición de beneficiario —puesto que se está ante un acto mero declarativo— una vez que se ha acreditado el vínculo matrimonial y se dispone además del resguardo de la solicitud de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea. Se ha elevado el asunto a la Ministra de Empleo y Seguridad Social, mediante una **Recomendación** que, en esencia, reproduce los argumentos detallados en la dirigida al INSS. La contestación de la ministra está en fase de estudio a la fecha de cierre del presente informe (13023922).

7.2.3 Autorización de residencia por razones humanitarias

A tenor de lo expuesto por una organización no gubernamental, la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña** sostiene que el marco normativo de extranjería no prevé la prórroga de la autorización de residencia por razones humanitarias (enfermedad grave sobrevenida), sino exclusivamente su conversión, en el plazo de un año, en autorización de residencia o residencia y trabajo. Esta Delegación, al denegar dicha prórroga, no cuestiona la persistencia de las circunstancias que justificaron la autorización de residencia por razones humanitarias. En estos supuestos, el INSS deniega las solicitudes de los interesados para el reconocimiento de su condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud, argumentando que "al caducar la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, la **Oficina de Extranjería** solicita la cobertura de un seguro médico para el reconocimiento de la residencia no lucrativa".

Las situaciones planteadas ante el Defensor del Pueblo afectan a extranjeros que han acreditado sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave, que requiere asistencia sanitaria especializada, no accesible en su país de origen, que en caso de ser interrumpida o de no recibirla supondría un grave riesgo para la salud o la vida. De persistir la enfermedad o la necesidad de tratamiento en España, carece de fundamento, a criterio de esta institución, que el INSS deniegue el reconocimiento de la condición de asegurado en el Sistema Nacional de Salud y la atención en la sanidad pública, cuya necesidad justificó, precisamente, la inicial autorización de residencia por razones humanitarias.

A la vista de ello, se dirigió a dicho organismo una **Recomendación**, para que cese en la práctica de denegar la asistencia en estos casos. En su contestación, en fase de estudio en el momento de cierre del presente informe, el INSS se inclina por que sean las autoridades de extranjería las que arbitren los mecanismos necesarios

para que, cuando persisten las circunstancias excepcionales, se prorrogue la autorización de residencia por este motivo, sin modificar su naturaleza (14010718).

7.3 AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

En el informe del pasado año se dejó constancia de la necesidad de armonizar las necesidades que impone la formación de especialistas en ciencias de la salud con el respeto a la dignidad e intimidad de las personas atendidas por estos profesionales. Asumiendo el criterio expuesto por el Defensor del Pueblo, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha señalado que la **Comisión Técnica Delegada de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud** ha propuesto "la sistematización de los procedimientos y documentos existentes para, en su caso, establecer un protocolo común para todas las instituciones sanitarias en las que se desarrolle formación especializada de grado y especializada". Las actuaciones continúan abiertas, en espera de las conclusiones a las que llegue la referida Comisión (12035023).

Por afectar también a derechos fundamentales cabe indicar que el estudio de algunas quejas ante el Defensor del Pueblo pone de manifiesto que, en ocasiones, alumnos de universidades que efectúan prácticas clínicas en centros sanitarios acceden a historias clínicas de pacientes, en las que, en contra de lo dispuesto en el marco legal en esta materia, no se han disociado los datos de carácter personal de los de carácter clínico-asistencial. Se inició una actuación de oficio, todavía en trámite, ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para que se elaborase un protocolo o documento de consenso, que defina las pautas de actuación sin menoscabar los derechos de los pacientes a la confidencialidad de sus datos e historia clínica.

El mencionado departamento ha indicado que la Comisión Técnica Delegada de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud "acordó que los distintos servicios de salud remitan las actuaciones que están llevando a cabo o están protocolizadas para elaborar un documento sintético y establecer líneas comunes de actuación que se elevarán al Defensor del Pueblo" (14004157).

En cuanto a la expedición de tarjetas sanitarias individuales (TSI) de hijos menores no emancipados, cuyos padres están separados o divorciados y ostentan ambos la patria potestad, se han puesto de relieve ante esta institución los problemas para acceder a dicha tarjeta, y, consiguientemente, para acceder a la asistencia sanitaria pública y gratuita, cuando el menor se encuentra a cargo del progenitor que no dispone de la misma por haber sido gestionada por el otro progenitor. A la vista de

esta situación, algunas comunidades autónomas expiden TSI adicionales, con el fin de que ambos progenitores dispongan de dicho documento sanitario. Sin embargo, la Comunidad de Castilla y León sostiene que la tarjeta sanitaria tiene carácter individual, personal e intransferible, por lo que no contempla la expedición de duplicados. A criterio de esta institución, el hecho de que esta tarjeta sea personal e intransferible no impide la emisión de una copia o duplicado de la misma, en la medida en que no se trata de modificar los datos en ella consignados, sino de reproducir los reflejados en la original. Reiterando los argumentos previamente aducidos, la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** rechazó la **Recomendación** formulada por esta institución para superar el problema expuesto (14003455).

7.4 ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

Las diferencias entre las carteras de servicios de las comunidades autónomas y su incidencia en la equidad en el acceso a las prestaciones en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, constituyen el denominador común de un específico bloque de quejas.

En el informe del pasado año se hizo alusión a las notables diferencias entre comunidades autónomas sobre dos cuestiones: la aplicación del diagnóstico genético preimplantacional a personas que presentan riesgo de transmisión de enfermedades de base genética y a la detección precoz del cáncer colorrectal (CCR) a través de programas de cribado poblacional. El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** comunicó, en su momento, que se había acordado la inclusión de estas prestaciones en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud. Dicha inclusión se ha hecho efectiva mediante la Orden SSI/2065/2014, de 31 de octubre, que modifica los anexos I, II y III 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 (11018777 y 13019309).

En este epígrafe puede hacerse también mención a que, a raíz de nuevos conocimientos en biología molecular, se han desarrollado diversos perfiles de expresión genética (plataformas genómicas) que permiten, en determinados estadios de cáncer de mama, ajustar los tratamientos de acuerdo a las características clínicas, patológicas y biológicas de cada paciente y lograr terapias más efectivas y menos agresivas, con mejores resultados y mayor calidad de vida para los pacientes. Estas plataformas se aplican en hospitales de la red pública de alguna comunidad autónoma, pero no en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Asumiendo el planteamiento del Defensor del Pueblo, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha indicado que se ha encargado a la **Red Española**

de Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones Sanitarias un informe sobre las pruebas genómicas, con el fin de disponer de evidencias científicas con relación a su eficacia, utilidad y seguridad. La actuación continúa abierta, en espera de la información recabada de la Administración sanitaria (13032025 y 14018131).

Respecto a otras prestaciones, en el informe del año pasado se detalló que la exclusión directa de parejas con un hijo biológico, pero con problemas de fertilidad de la aplicación de técnicas de reproducción asistida, exclusión que el marco legal no establecía, dio lugar a la formulación de una **Recomendación** y de una **Sugerencia** dirigidas a la **Secretaría Autonómica de Sanidad de la Generalitat Valenciana**; resoluciones que han sido aceptadas y puestas en práctica en el año 2014. Sobre este mismo asunto también se han formulado una **Sugerencia** al **Servicio Andaluz de Salud**, igualmente aceptada, y dos **Sugerencias** al **Servicio de Salud de las Illes Balears**, pendientes de contestación al cierre del presente informe (13016738, 13026070, 14010234 y 14011253).

Prosiguen las actuaciones iniciadas el pasado año respecto a la inexistencia de unidades específicas de rehabilitación en el **Servicio Madrileño de Salud para la atención a menores con daño cerebral sobrevenido**, con la consecuencia de que tratamientos establecidos por especialistas médicos de este Servicio, y que deberían ser financiados por la sanidad pública, se prestan, por recomendación de dichos profesionales, en centros privados, financiando el coste los propios pacientes o sus familiares.

En algunos casos, tras la intervención de esta institución, se ha procedido en el año 2014 al reintegro de los gastos ocasionados por la atención en centros privados. En el momento de elaborar el presente informe, se encontraba en proceso de estudio la respuesta del Servicio Madrileño de Salud respecto a una **Sugerencia** que se le dirigió para la efectividad de una solicitud de reintegro de gastos en este ámbito (13026381 y 13030195).

7.5 LISTAS DE ESPERA

A tenor de lo reflejado en sucesivos barómetros sanitarios del Centro de Investigaciones Sociológicas, la percepción de la población, acerca de si las administraciones sanitarias llevan a cabo acciones para mejorar las listas de espera, es cada vez más negativa. Según estos barómetros, en el año 2007 el 47,3 por ciento de la población entrevistada afirmó que se habían realizado acciones destinadas a mejorar las listas de espera, en tanto que en el año 2013 este porcentaje fue tan solo del 24,1 por ciento.

Similar conclusión se desprende de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo sobre este aspecto. Ello ha motivado el que se hayan dirigido a diferentes administraciones sanitarias **Recomendaciones** para reducir las amplias demoras constatadas en la prestación sanitaria, junto a **Sugerencias** para notificar a los pacientes la fecha o al menos el periodo de tiempo en el que se llevará a cabo el procedimiento programado. La mayoría de estas resoluciones han sido aceptadas, habiendo informado las administraciones concernidas sobre las medidas concretas adoptadas para asumirlas.

7.5.1 Listas de espera quirúrgicas

A continuación, se detallan diversas actuaciones referidas a demoras significativas en intervenciones quirúrgicas, que han motivado **Recomendaciones** y, en algunos casos, también **Sugerencias**, dirigidas a los correspondientes servicios de salud. Se incluye también el seguimiento de algunas **Recomendaciones** formalizadas en el año 2013, cuya aceptación y puesta en práctica se ha producido en el año 2014.

- **Recomendación** por demoras superiores a 180 días en el Servicio de Cirugía Cardiaca del Hospital Central de Asturias (13028747).
- **Recomendaciones** por demoras de 17 meses en el Servicio de Neurocirugía del hospital y 20 meses en el Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología del Hospital Miguel Servet de Zaragoza (13033442).
- **Recomendación** por demoras de 16 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital La Mancha-Centro de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (12025259).
- **Recomendación** por demoras superiores a 13 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital San Juan de Alicante (14001566).
- **Recomendación** por demoras superiores a 9 meses en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia (13013494).
- **Recomendación** por demoras de 18 meses en la implantación de bombas de insulina en el Hospital La Paz, de Madrid, a pacientes no adscritos al área de influencia del hospital (13028838).
- **Recomendación** por demoras de 24 y 34 meses en los Servicios de Cirugía y Cirugía Vascular, respectivamente, del Complejo Hospitalario de Toledo (13023095).
- Seguimiento de la **Recomendación** por demoras superiores a dos años en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General de Ciudad Real (13002783 y 13003712).

- Seguimiento de la **Recomendación** por demoras de 18 meses, en supuestos calificados como preferentes, en el Servicio de Oftalmología del Hospital La Mancha-Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (12087401).
- Seguimiento de la **Recomendación** por demoras de 20 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital Virgen de la Salud de Toledo (12246266).
- Seguimiento de las **Recomendaciones** por demoras en la Unidad de Raquis y en el Servicio de Traumatología del Hospital Vall d'Hebrón de Barcelona (12002959 y 12009551).
- Seguimiento de la **Recomendación** por demoras superiores al año en el Servicio de Traumatología del Hospital Clínico de Valladolid (13028050).
- Seguimiento de la **Recomendación** por demoras superiores al año en el Servicio de Traumatología del Hospital Son Espases de Palma de Mallorca (12272966).

La **Recomendación** dirigida al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y aceptada por esta, para asegurar la aplicación práctica de lo dispuesto en la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de garantías de la atención sanitaria especializada, a los pacientes en lista de espera quirúrgica del Servicio de Neurocirugía del Hospital General de Albacete, fue aceptada (13025734).

7.5.2 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas

La tramitación de quejas en este ámbito ha evidenciado también amplios periodos de demora, que han dado lugar a diversas actuaciones que culminaron, en el año 2014, tras detallar las Administraciones sanitarias las medidas adoptadas para reducir tales tiempos de espera. Entre estas actuaciones realizadas cabe citar las siguientes:

- Seguimiento de la **Recomendación**, emitida en 2012, por demoras superiores a 15 meses en el Servicio de Radiodiagnóstico (colonoscopias) del Hospital La Mancha-Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (12008583).
- Seguimiento de la **Recomendación** 51/2013, por demoras de un año en el Servicio de Radiodiagnóstico (RNM) del Hospital San Pedro de Alcántara de Cáceres (13006573).
- Seguimiento de la **Recomendación** 74/2013, por demoras superiores a cuatro y cinco meses, en procesos calificados como preferentes, en los Servicios de Radiodiagnóstico (RNM) y de Traumatología, respectivamente, del Hospital Doce de Octubre de Madrid (12246543).

Otras demoras también detectadas son las siguientes: superiores al año en el Servicio de Radiodiagnóstico (RNM) del Hospital Comarcal de Medina del Campo (Valladolid); 43 días (PET-TAC con carácter urgente) en el Hospital Infanta Cristina, de Badajoz; superior a seis meses en el Servicio de Urología del Hospital Son Espases, de Palma de Mallorca; 10 meses en el Servicio de Traumatología del Hospital de Viladecans (Barcelona); superior a cinco meses en los Servicios de Rehabilitación del Hospital Universitario de Burgos y de Dermatología del Centro de Especialidades Pedro González Bueno, de Madrid; ocho meses en el Servicio de Radiodiagnóstico (telerradiografía) del Centro de Especialidades de Toledo; un año para la información sobre el resultado de pruebas diagnósticas en el Servicio de Neurología del Centro de Especialidades Aguacate, de Madrid; siete meses en el Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología del Complejo Hospitalario de Navarra; un año en el Servicio de Aparato Digestivo del Hospital La Mancha-Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real); y nueve meses en el Servicio de Alergología del Hospital del Vendrell, de El Vendrell (Tarragona) (12283785, 13027694, 13028929, entre otras).

En un significativo número de las situaciones detalladas en el apartado precedente, las administraciones sanitarias han informado sobre la modificación de las fechas programadas a raíz de la intervención de esta institución, con lo que estas demoras han podido minorarse.

7.6 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

En este ámbito, las quejas ciudadanas se concentran, un año más, en la libre elección de profesionales sanitarios, la supresión o reducción de horarios en los denominados Puntos de Atención Continuada, los problemas en el acceso a la atención sanitaria, las inadecuaciones estructurales en centros de salud o la supresión de plazas y la reducción de horarios en los mismos.

Entre otros supuestos, cabe referir el planteado por un significativo número de ciudadanos residentes en La Rioja que, a raíz de la ordenación de las zonas básicas de salud en esta comunidad, habían sido asignados a nuevos centros de salud, con la consiguiente quiebra de la relación de confianza que mantenían con los facultativos que tradicionalmente les habían prestado la atención sanitaria. Añadían que se les había denegado el derecho a la libre elección de médico en el área de salud.

Tras la información facilitada por la **Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja** se dirigió a su titular una **Recomendación** para desarrollar reglamentariamente las previsiones legales en cuanto a la libre elección de facultativo de medicina general y de pediatra en el ámbito de la atención primaria. La Consejería ha aceptado la Recomendación, señalando que “va a desarrollar a medio plazo una

disposición reglamentaria que posibilite el derecho efectivo de libre elección de médico dentro del área de salud". El asunto continúa en seguimiento hasta su materialización (14002535).

Algunas comunidades autónomas expiden documentos acreditativos del derecho a la asistencia sanitaria durante el año escolar a estudiantes que proceden de otras regiones. Sin embargo, en las de Castilla-La Mancha y Cataluña estos estudiantes deben empadronarse en las mismas en el caso de desplazamientos superiores a 183 días para acceder a la tarjeta sanitaria y a la asignación de centro de salud y facultativos de medicina general.

Se han formulado las **Recomendaciones** al SESCAM y al Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, respectivamente, para facilitar en estos casos un documento acreditativo del derecho a la atención sanitaria pública, cuya vigencia se extienda, al menos, hasta la finalización del plazo de la matrícula del curso correspondiente. El SESCAM ha mostrado un criterio adverso a la aceptación de la **Recomendación**, al entender que los estudiantes deben empadronarse en esa comunidad autónoma. El Departamento catalán de Salud no había emitido, en el momento de cerrar el presente informe, la preceptiva respuesta (13023880 y 14003818).

En lo referido a la reducción del horario nocturno en los **Puntos de Atención Continuada (PAC**), cabe señalar las quejas sobre dos centros en la Región de Murcia. Las actuaciones llevadas a cabo tuvieron por finalidad determinar los criterios de planificación que motivaron la medida adoptada, y conocer si se ha producido un incremento de medios profesionales y materiales de la zona de salud, para compensar los posibles efectos de la reducción comentada. Estas actuaciones finalizaron una vez que se constató el incremento de medios en la zona de salud, y se verificaron las isócronas o distancia-tiempo entre los núcleos afectados y el centro de urgencias asignado (13022404 y 14005502).

Por lo que respecta a la dotación de personal, a la estructura y la cartera de servicios de los centros sanitarios, se pueden citar los casos de supresión de "cursos de preparación al parto" en el Centro de Salud de Torrelodones (Madrid); la supresión de la plaza de medicina general en el Consultorio de Brincones (Salamanca); la insuficiente dotación de médicos de familia del Centro de Salud Las Rejas, de Madrid; y la demora en la apertura de un consultorio en el municipio de Albox (Almería). En estos supuestos, las respectivas Administraciones sanitarias adoptaron medidas que permitieron la resolución de las situaciones planteadas (13031028, 14004376, 14005938 y 14009481).

7.7 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

En este epígrafe, destacan, un año más, las quejas relacionadas con la movilidad de pacientes en el Sistema Nacional de Salud, la organización de los servicios, su estructura y funcionamiento y la libre elección de médico especialista.

En cuanto a la **movilidad de los pacientes**, continúa en trámite la actuación, ya reflejada en pasados informes, sobre la atención de la población residente en el municipio navarro de San Adrián en el Hospital de Calahorra (La Rioja), distante cuatro kilómetros, en lugar de en el de Estella, ubicado a 54 kilómetros. Las consejerías competentes han comunicado el inicio de las conversaciones para la adopción de acuerdos que se trasladarán al Defensor del Pueblo (12011174).

También se han tramitado quejas por problemas en la derivación de pacientes a centros nacionales de referencia en determinados procesos. Entre otros asuntos, puede citarse la resolución satisfactoria de casos que implicaban la derivación al Hospital Ramón y Cajal de Madrid y el tratamiento de hemodiálisis en el Complejo Hospitalario de Zamora, con ocasión del desplazamiento temporal a esta ciudad de un paciente residente en Cataluña (13033101 y 13033180).

Respecto a la **estructura y funcionamiento de centros sanitarios**, destacan las actuaciones de oficio con relación a la presencia de amianto en el Hospital Infantil Virgen del Rocío de Sevilla, la saturación del Servicio de Pediatría del Hospital de Poniente de Almería, y la carencia de servicios mínimos esenciales en los ámbitos de medicina nuclear, hemodinámica y radioterapia del Hospital Lucus Augusti de Lugo. El **Servicio Andaluz de Salud y la Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia** detallaron las medidas adoptadas para dar solución a los problemas expuestos (14002898, 14004375 y 14007640).

Asimismo, finalizaron positivamente las actuaciones con relación a la permanencia en la Unidad de Custodia Hospitalaria del Hospital General de Castellón, y no en dependencias con carencias en materia de alojamiento, de la población reclusa cuando pernocta en el hospital por circunstancias no clínicas tras el alta médica, en tanto se programa el transporte para su traslado al centro penitenciario (13027356).

Cabe referir, igualmente la actuación de oficio con ocasión del cierre de una unidad especializada en el tratamiento multidisciplinar del Síndrome de Wolfram, ubicada en el Hospital de la Inmaculada de Huércal-Overa (Almería). El **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha reiterado, a finales de 2014, que el asunto planteado está pendiente de pronunciamiento del Comité de Designación de

Centros, Servicios y Unidades de Referencia, del que se dará traslado al Defensor del Pueblo una vez se emita (13023649).

Por lo que concierne a los **servicios de urgencias hospitalarios**, las principales actuaciones desarrolladas se refieren a los episodios de saturación de los servicios de urgencias del Complejo Hospitalario de Toledo y del Hospital Severo Ochoa de Leganés (Madrid). En ambos casos, las administraciones sanitarias han dado traslado de las medidas implantadas para el control de las altas, disminuir en lo posible la frecuentación, así como para adecuar la capacidad de los servicios ante transitorios picos de la demanda (14003992 y 14009784).

De otra parte, debe hacerse mención a la aceptación y puesta en práctica de una **Recomendación**, que iba acompañada de una **Sugerencia**, dirigidas al Servicio Madrileño de Salud para suprimir la emisión de facturas a personas aseguradas o beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, a consecuencia de atenciones sanitarias derivadas de accidentes de tráfico. También cabe señalar la formalización de un nuevo protocolo para la derivación a la consulta de obstetricia del Hospital Gregorio Marañón, de Madrid, de mujeres embarazadas y con riesgo de cromosomopatías; y el compromiso de mejorar la distribución de sillas de ruedas para personas con problemas de movilidad en el Hospital General Yagüe, de Burgos (13029917, 13005797 y 14017830).

En cuanto a la **libre elección de profesionales sanitarios**, ha de traerse a colación dos **Sugerencias**, dirigidas al **Servicio de Salud de las Illes Balears y a la Consejería de Sanidad de la Comunitat Valenciana**, cuya estimación hizo posible la asignación de un nuevo psicólogo a un paciente en el Área de Salud de Palma de Mallorca, y la derivación de otro a la Unidad de Raquis del Hospital Doctor Peset, de Valencia (13029737 y 13032938).

7.8 SEGURIDAD DE LOS PACIENTES

La calidad de la atención y la prevención de incidencias clínicas, a través del estudio de sus causas y de la continua mejora de la práctica profesional, centran las quejas en este ámbito. No obstante, su tramitación pone de manifiesto que persiste una cierta lentitud por parte de las administraciones sanitarias, en la resolución de estas incidencias y en la implantación de medidas para su prevención.

Esta lentitud promueve quejas de ciudadanos ante el Defensor del Pueblo que, si bien se articulan en torno a la seguridad de los pacientes u otros aspectos conexos a la práctica profesional, tienen por finalidad, en primer término, acceder a una

información suficiente y comprensible, para, una vez obtenida, formarse una opinión y, en su caso, determinar posibles vías para la mejor defensa de sus derechos.

Resulta significativa la actuación de la **Consejería de Sanidad de la Comunitat Valenciana** ante la reclamación de un paciente con un proceso metastásico óseo diseminado, atribuido a sucesivos errores en el diagnóstico y en el tratamiento. Sin efectuar investigación sobre los hechos denunciados, la Consejería se limitó a comunicar al paciente la posibilidad de formular una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración. A la vista de ello, se formuló una **Sugerencia** para que se realizase una investigación sobre la práctica profesional; se comunicase al interesado las conclusiones derivadas de tal investigación, y, en el caso de acreditarse errores o mala praxis, se procediera a la apertura de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial. La **Sugerencia** ha sido aceptada (12036562).

También debe hacerse mención a una queja, ya aludida en el pasado informe, sobre la derivación de un paciente desde Andalucía al Hospital Clínico de Barcelona, cuyos especialistas indicaron un concreto procedimiento quirúrgico que no se llevó a cabo por razones estrictamente económicas, falleciendo finalmente el paciente. En el año 2014, han finalizado las actuaciones, una vez que el **Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña** ha comunicado, en consonancia con la **Sugerencia** que se le dirigió, el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial (12011906).

Desde otra perspectiva, la importancia de estrategias de seguridad en áreas prioritarias, como es la identificación inequívoca de pacientes y de procesos, se puso de manifiesto con ocasión de la atención a un paciente derivado, como consecuencia de una fractura en el fémur de la pierna izquierda, a la Fundación Hospital Calahorra (La Rioja), cuyos profesionales escayolaron, por error, la pierna derecha, formalizando el alta hospitalaria. La Administración sanitaria informó sobre el establecimiento de diferentes medidas para evitar errores de esta naturaleza (14003409).

7.9 SALUD PÚBLICA

Con relación a las acciones y programas desarrollados por las administraciones en materia de salud pública, entre las quejas del 2014 destacan aquellas referidas a la **aplicación del calendario oficial de vacunación infantil** acordado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y, en concreto, a la disconformidad de muchos progenitores con la exclusión en su respectivo territorio autonómico de algunas de las vacunas incluidas en años anteriores. Ya en 2013 la institución se dirigió al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** tras la decisión de limitar la distribución de la vacuna de la varicela en las oficinas de farmacia ambulatoria, atendiendo a los informes epidemiológicos que desaconsejan la libre

adquisición de esta vacuna para su administración a niños de entre 1 y 3 años, criterio no compartido por muchos médicos pediatras y algunas sociedades científicas. Se mantiene en la actualidad la indicación de esta vacuna, para los menores de 12 años que no hayan superado ya la enfermedad, y la dispensación se limita al ámbito hospitalario, según el último acuerdo del citado Consejo, de junio de 2014.

Sin perjuicio del debate científico sobre estas decisiones, y de la acción judicial presentada en su día por el laboratorio farmacéutico directamente afectado, la institución se dirigió de nuevo al ministerio ante la continuación de las quejas al respecto y la constatación de que muchos padres, a indicación de sus médicos, estaban adquiriendo la vacuna por sus propios medios, en aquellos lugares en que se permite el libre acceso (Comunidad Foral de Navarra y países extranjeros). Se solicitó información, también, sobre el grado de seguimiento del calendario común de vacunación infantil en las distintas comunidades autónomas, y sobre las últimas revisiones científicas referidas a la vacuna de la varicela y otras no incluidas, como la del neumococo, el rotavirus o la meningitis B.

En la última respuesta ministerial se apuntaba que sólo Navarra, Ceuta y Melilla mantienen la vacunación frente a la varicela en menores de 1 a 3 años. Existen dos programas piloto divergentes con el calendario común en Galicia (neumococo) y en Cataluña (hepatitis A). Sobre los informes técnicos de la ponencia, la respuesta se remite al sitio web del ministerio. Dado que en este, sobre la varicela sólo se ofrece el informe de 2005, pero no las revisiones de 2009 y 2012, se ha solicitado el contenido de las mismas, así como los informes de seguimiento referidos a la vacuna neumocócica, y las nuevas previsiones de actualización del calendario (13029427 y 14008882).

Tras la repatriación en el verano de 2014 de dos ciudadanos españoles residentes en países africanos afectados por el virus Ébola, se produjo un caso de contagio por esta enfermedad de una de las profesionales que les atendió en el Hospital Carlos III de Madrid, dando lugar a una situación de alarma epidemiológica. La institución ha iniciado una actuación con motivo del dossier presentado por el Consejo General de Enfermería de España, en el que se detallaban varias deficiencias de seguridad para los trabajadores sanitarios y un inadecuado seguimiento de los protocolos por parte de las administraciones competentes.

Varios aspectos relacionados con las reacciones de estas administraciones (central y autonómica) ante el caso de contagio han sido planteados por los afectados ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, que habrán de pronunciarse sobre la eventual existencia de responsabilidades. Las actuaciones de esta institución se han dirigido al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** y a la **Consejería competente de la Comunidad de Madrid**, para recabar información sobre los

recursos de vigilancia epidemiológica existentes; los mecanismos de coordinación e información pública previstos para articular la respuesta a una alerta de estas características, de gran impacto social, y las previsiones de actualización de los protocolos de seguridad existentes (14021071 y relacionadas).

En este apartado procede reseñar, igualmente, la actuación seguida ante la **Universidad Complutense de Madrid**, con motivo de las denuncias por la mala gestión y deficiente mantenimiento de los cuerpos de fallecidos donados por sus familiares para la investigación científica, y destinados al Departamento de Anatomía y Embriología Humana II de la Facultad de Medicina de dicho centro. Se solicitó al Rectorado datos sobre la situación en que se encontraba el servicio responsable, los protocolos aplicados o que estuviera previsto implantar, así como la información sobre el uso y conservación de los cadáveres donados que se ofrece a los familiares de los fallecidos. En la respuesta recibida se detallaban las medidas tomadas para la reorganización del servicio, la nueva ordenación administrativa del departamento, así como diversas actuaciones con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el ministerio fiscal y la Inspección de Servicios para esclarecer los hechos y, en su caso, sancionarlos en aquellos aspectos considerados punibles (14010143 y relacionadas).

A lo largo de 2014 se recibieron algunas quejas, tanto a favor como en contra de la comercialización y uso de los dispensadores electrónicos de nicotina, o “cigarrillos electrónicos”. El debate sanitario sobre esta cuestión ha sido por el momento zanjado tras la modificación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, operada por la disposición final duodécima de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, al introducirse medidas de limitación en el uso análogas a las de las labores del tabaco (14010582 y 14011277).

7.10 SALUD MENTAL

En muchas ocasiones, los familiares de personas con enfermedad mental se dirigen a la institución, para expresar su preocupación y angustia por la situación familiar en que se encuentran, ante la imposibilidad de obtener la ayuda que necesitan y lo que aprecian como una insuficiente oferta de recursos de atención sociosanitaria. Los propios enfermos exponen en sus cartas su estado de ansiedad y su percepción de abandono con respecto a la atención médica que reciben. En algunos de estos casos, las quejas se refieren a la atención que reciben de los profesionales que les atienden en los centros de salud mental, o a los cambios en los tratamientos previamente instaurados.

No obstante, tras el estudio de los hechos expuestos y de la documentación que se haya facilitado, hay veces en que se inicia una actuación preliminar para conocer los concretos medios puestos a disposición de un determinado paciente por parte de los Servicios de Salud, y si se está realizando un seguimiento de su situación por parte de los servicios sociales y especializados (14010383).

Otras quejas refieren incidencias o el desacuerdo con las medidas de ingreso hospitalario, adoptadas con carácter urgente ante un cuadro de alteración psíquica aguda. De las propias quejas se deduce que los centros sanitarios tramitan sistemáticamente el procedimiento de autorización judicial previsto en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con antelación a la medida de ingreso cuando esto es posible. Si la queja no ofrece datos concretos, la institución opta por iniciar una actuación ante la Administración sanitaria competente para confirmar las circunstancias en que tuvieron lugar las medidas adoptadas, su duración y el control de las mismas por parte del órgano judicial y el ministerio fiscal. Entre las alegaciones presentes en estas quejas suele encontrarse la disconformidad con el empleo de medios de contención (14018913).

La situación planteada en estas quejas suele ir acompañada bien de la petición de los familiares para que se proceda a la incapacitación legal del paciente, bien de la expresión de desacuerdo de este con dicho procedimiento o con la decisión ya adoptada sobre su capacidad. Las decisiones de limitación de la capacidad jurídica solo las puede adoptar el juez, de forma que no pueden ser objeto de una directa supervisión por parte del Defensor del Pueblo, más allá de las eventuales disfunciones que pudieran surgir en el correspondiente procedimiento judicial.

Las quejas vinculan, muchas veces de forma impropia, el procedimiento de declaración de incapacidad con la necesidad o conveniencia médica de que el afectado sea internado en un centro residencial especializado, lo que tiene su origen en la falta de recursos sociosanitarios apropiados y en los muchos problemas de convivencia y de integración familiares, ligados a los trastornos y enfermedades mentales de difícil diagnóstico y aquellos en los que están presentes, además, cuadros de adicción a drogas o al alcohol y de comportamiento social marginal. La atención de esta realidad por ámbitos administrativos diferenciados y no bien coordinados dificulta la efectividad de la respuesta y, a veces, hasta el inicio mismo del tratamiento (14004304).

Se promovió una actuación de oficio, con motivo del fallecimiento de un interno a manos de otro en el centro psiquiátrico San Juan de Dios de Ciempozuelos (Madrid). Los dos internos involucrados se encontraban en la misma unidad terapéutica y, de acuerdo con los informes recibidos de la Administración sanitaria madrileña, no se ha podido concluir hasta el momento la existencia de factores de riesgo especiales en los

antecedentes clínicos de ambos pacientes que hubieran aconsejado establecer especiales precauciones. Con posterioridad, se ha girado visita al establecimiento por la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) del Defensor del Pueblo, para la que se tuvo en cuenta este antecedente, así como otra queja recibida, relacionada con las condiciones de vida (13032046 y 14003349). De la visita se dará cuenta en el informe específico de dicho Mecanismo.

Con motivo de la queja presentada por una entidad social de defensa de los derechos de los desempleados, se inició una actuación con el objetivo de conocer las medidas previstas para el establecimiento en España de una estrategia global y multisectorial de prevención del suicidio, en la que se implique al sector sanitario y otros organismos (servicios sociales, educación, empleo), de acuerdo con las pautas señaladas por la Organización Mundial de la Salud. En respuesta a este planteamiento el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad** ha dado cuenta de la actividad desarrollada por un grupo de trabajo específico sobre prevención del suicidio, cuyos resultados, a la espera de las contribuciones que aporten las distintas comunidades autónomas en el primer trimestre de 2015, serán incorporados a la próxima revisión de la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud (14017952).

7.11 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS

7.11.1 Copago farmacéutico

En 2014 han continuado las quejas de los ciudadanos, motivadas por su disconformidad con el tipo de aportación que se les asigna en la compra de medicamentos. La falta de adecuación de ciertos aspectos en esta materia ha sido ya señalada en anteriores informes. Hacen referencia, principalmente, al no reconocimiento del derecho a la exención en el copago farmacéutico en determinados supuestos (falta de recursos económicos y de ayudas sociales, o discapacidad) y a la insuficiente progresividad del modelo vigente, así como la falta de contestación de las solicitudes y reclamaciones que se presentan.

Constatado que ninguna Administración se declara competente para decidir formalmente sobre las solicitudes y reclamaciones respecto a la aportación farmacéutica de cada usuario, o su derecho a la exención, se dirigieron **Recomendaciones** al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** y al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**. Al primero de los ministerios se le indicaba que las entidades gestoras de la Seguridad Social deberían asumir esta atribución, en atención al procedimiento de comunicación de datos fijado en la ley, y ante la ausencia

de otra referencia normativa que aclarara el procedimiento de reclamación a seguir. Al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** se le **recomendó** precisamente que acometiera dicha clarificación, siempre de acuerdo con el marco general establecido en los apartados 1, 16 y 17 del artículo 149.1 de la Constitución.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad considera, en su respuesta, que el marco normativo actual es suficiente y que las administraciones implicadas pueden encontrar una vía natural de solución del conflicto de competencias. Por su parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tras reafirmarse en la no competencia de sus entidades gestoras para resolver las solicitudes y reclamaciones ciudadanas en materia de copago, reconoce la conveniencia de firmar un acuerdo o convenio interadministrativo de encomienda de gestión con los administraciones sanitarias como medio para dar solución a la laguna legal constatada (13023705 y 13026571).

La otra **Recomendación** formulada en esta materia proponía, dada la amplitud de los tramos actuales que no diferencian las rentas entre 0 y 18.000 euros, ni desde ahí hasta 100.000 euros la pronta aprobación de más tramos de renta que mejorarán la progresividad del modelo de copago farmacéutico aprobado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, siguiendo el mismo título de legitimación que lo instauró en su momento. Esta **Recomendación** fue rechazada, al entender el Ministerio que era necesario el acuerdo previo con las administraciones autonómicas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (12014919).

Por lo que respecta al seguimiento de la previsión normativa por la que se extiende el copago a la dispensación hospitalaria de medicamentos, las actuaciones iniciadas en su día se han dado por finalizadas, ya que las administraciones sanitarias autonómicas no han puesto en marcha los mecanismos efectivos de ejecución (13028742).

Se tramitan aquellas quejas que se refieren a posibles irregularidades en las decisiones administrativas adoptadas, en las que se comprueba una manifiesta falta de contestación a las peticiones ciudadanas, o cuando las circunstancias personales del interesado hacen más necesaria una decisión rápida que garantice su acceso a la prestación farmacéutica.

Entre los casos recibidos destacan los de aquellos ciudadanos españoles de edad avanzada cuya única prestación, normalmente de baja cuantía, es abonada por una entidad de seguridad social extranjera. Al no poder ser equiparados con los pensionistas de la Seguridad Social española y no gozar de aseguramiento sanitario público por un tercer país, estas personas deben abonar el porcentaje general del 40% de los medicamentos que precisan, lo que les genera un perjuicio adicional que

debiera poder ser compensado por la administración responsable de su atención sanitaria (14006523 y 14009143).

Por último, siguen siendo numerosas las quejas de los ciudadanos sobre el impacto del modelo de copago farmacéutico. Ante estas quejas, el Defensor explica su criterio a los ciudadanos, recogido en las **Recomendaciones** formuladas en los últimos años que no han sido atendidas por las administraciones.

7.11.2 Financiación de medicamentos

La aparición de nuevos medicamentos para el tratamiento de enfermedades graves o raras genera muchas expectativas en los pacientes cuyos tratamientos previos no resultan eficaces, principalmente en los casos con pronósticos más graves o mortales. El lapso de tiempo que transcurre desde las fases de ensayo y la efectiva comercialización e incorporación a la cartera farmacéutica del Sistema Nacional de Salud puede ser muy largo. En ocasiones, la incorporación del nuevo medicamento no llega a producirse, por cuanto no queda acreditado un beneficio para la salud que suponga una mejora sustancial sobre los tratamientos preexistentes.

Las quejas más frecuentes en esta materia se suscitan bien por la denegación de autorización para el uso especial de medicamentos en investigación, cuando los ciudadanos consideran que cumplen los parámetros previstos para ello, o bien por la tardanza en las decisiones de financiación y fijación de precio previas a la comercialización de los mismos en España, que son posteriores a la obtención de la autorización de uso por parte de la Agencia Europea del Medicamento. También se cuestiona la no indicación clínica del nuevo medicamento ya comercializado por parte de los profesionales médicos a cargo del paciente, o la no aprobación de esa indicación terapéutica por parte del comité clínico de evaluación del centro sanitario o el servicio de salud correspondiente, cuestiones de naturaleza técnico-científica cuya revisión no corresponden, en principio, al Defensor del Pueblo, salvo ante eventuales casos de discriminación o arbitrariedad.

En 2014 se ha iniciado de oficio una actuación ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, para contrastar las opiniones emitidas por expertos que apuntaban a un incremento de los retrasos en la incorporación de medicamentos innovadores, ya autorizados por el procedimiento centralizado, al arsenal terapéutico del Sistema Nacional de Salud; especialmente los indicados para el tratamiento de enfermedades oncológicas. En esta actuación se planteó también la preocupación por un posible trato desigual en los distintos territorios autonómicos, en cuanto al acceso a estos medicamentos de última generación, en función de criterios adicionales establecidos por cada Servicio de Salud (14006574).

En el informe que remitió el citado ministerio en dicha actuación de oficio, se alude a varias cuestiones de alcance general que inciden en los tiempos de aprobación definitiva de algunos nuevos medicamentos: el carácter repetitivo de algunos fármacos presentados como innovadores; los efectos sobre el precio mundial de los medicamentos derivados de la generalización del régimen de patentes en este sector; el desajuste entre los costes de inversión e I+D y los precios reclamados por los titulares de la comercialización; la necesidad de una evaluación estricta de impacto presupuestario, utilizando la variable coste/tratamiento/año (CTA), que excluiría de financiación pública los medicamentos con CTA superior a 50.000 euros, salvo beneficio indiscutible; el beneficio clínico marginal de muchos nuevos medicamentos de alto coste (incremento de pocas semanas en la supervivencia media de los pacientes evaluados).

Se recibió también un informe de la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS)** que detallaba las distintas fases en el procedimiento de aprobación y las medidas incorporadas para agilizar algunos trámites, así como la generalización de los informes de posicionamiento terapéutico.

Con la información recibida, la institución dio por finalizada su actuación con la remisión de algunas **consideraciones**, que se resumen a continuación:

- Esta institución considera que el sistema público sanitario debe ser capaz de responder en cualquier circunstancia al mandato constitucional de protección de la salud de todos los ciudadanos y, con carácter prioritario, cuando puede llegar a verse gravemente afectado el derecho fundamental a la vida o a la integridad física y psíquica de los pacientes.
- Sobre una **determinada cuantía económica** (50.000 euros para coste/tratamiento/año) como motivo inicial de exclusión de financiación de un medicamento, salvo beneficio indiscutible, suscita alguna duda en cuanto a los efectos que para la agilidad en los procedimientos puedan derivarse, en el hipotético supuesto de que un fármaco novedoso, con avales suficientes de eficacia terapéutica e indicado para enfermedades graves u oncológicas, presentara un precio comercial de esa magnitud.
- De entre los datos facilitados por la AEMPS referidos al periodo 2009-2014, sobre **medicamentos innovadores** comercializados destaca una tendencia a la baja desde 2009, fuertemente acentuada durante 2013. Cabe entender que esa reducción puede vincularse a la elaboración de los informes de posicionamiento terapéutico y, en general, a una mayor demora en la fase de decisión sobre la financiación o no a cargo del sistema público y, en su caso, sobre el acuerdo de precio, como apuntaron los expertos.

- Respecto a los **tiempos promedio** para la asignación de código nacional, debe reseñarse su progresiva reducción gracias a la mejora en el uso de nuevas herramientas informáticas de gestión. Los datos sobre acceso a medicamentos en situaciones especiales, por otro lado, reflejan un incremento de los tratamientos por esta vía en los ejercicios 2011 a 2013, con una mayoritaria presencia de tratamientos oncológicos (54,31%, para el total de tratamientos, 9.961, entre 2009 y 2014).
- En relación con los **informes de posicionamiento terapéutico** (IPT), considerando los datos desde junio de 2013, en atención a la sucesión de fases con participación de múltiples actores (comunidades autónomas, sociedades científicas, pacientes, titular de autorización), el plazo de realización señalado (5 o 6 meses) no parece excesivo. Dicho plazo se contabiliza desde la decisión favorable del Comité Europeo de Medicamentos de Uso Humano. Deben, no obstante, mejorarse los procedimientos, ya que existen casos en que se supera esa media.
- Más allá del contenido de esos IPT, la **descentralización en la prestación farmacéutica**, propia de nuestro sistema sanitario, conlleva de hecho nuevas revisiones clínicas de beneficio y efectividad. Precisamente la mayor virtualidad de estos informes sería la de evitar la reproducción de estos debates en cada servicio de salud, con la consiguiente demora en el acceso a los nuevos fármacos para los pacientes. Desde la perspectiva de la equidad habría que avanzar en dar a estos informes de posicionamiento terapéutico mayores efectos para el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

Vinculado con lo anterior, y a iniciativa de una entidad representativa del sector, se inició otra actuación referida al específico problema que esa demora en la incorporación de medicamentos de última generación tiene para las enfermedades raras, en el caso de los llamados **medicamentos huérfanos o "ultrahuérfanos"**. El informe remitido por la Administración sanitaria da contestación a las cuestiones trasladadas desde el Defensor del Pueblo sobre las dificultades para una efectiva incorporación de dichos medicamentos a la prestación farmacéutica a cargo del Sistema Nacional de Salud.

En la categoría de huérfanos, la Agencia Europea de Medicamentos tiene incluidos actualmente 67 fármacos, de los cuales España ha comercializado 52, estando en trámites de evaluación y decisión nacional sobre financiación otros 5. Se realizan también algunas consideraciones, sobre la falta de proporcionalidad entre las habituales altas exigencias de precio por parte de las empresas titulares de estos fármacos y las favorables condiciones de financiación que ha venido ofreciendo el

Sistema Nacional de Salud, en el marco de los correspondientes procedimientos de negociación (14008492).

En el mes de julio de 2014 se inició también de oficio una actuación, que continúa en trámite en el momento de redactar este informe, ante las informaciones sobre dificultades en el acceso a fármacos de última generación que aportarían un muy alto grado de respuesta en la curación de la **hepatitis C**. En este sentido se habían recibido ya varias quejas de pacientes a los que se les había denegado el acceso por uso compasivo a alguno de estos medicamentos. En esta actuación se apuntaba la posibilidad de acometer una estrategia de ámbito estatal que redujera la incidencia de las tramitaciones de autorización y los condicionantes presupuestarios, especialmente en relación con los cuadros de atención médica prioritaria, sin perjuicio de los objetivos de extensión progresiva a más grupos de pacientes, con el objetivo último de erradicar la enfermedad. Dicha estrategia facilitaría, además de la incorporación de estos medicamentos a la cartera complementaria del Sistema Nacional de Salud, un acceso equitativo a los mismos en todo el territorio nacional. La repuesta del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** daba cuenta de la aprobación de un fármaco, anunciando que su efectiva puesta a disposición y comercialización sería efectiva a finales de año.

En atención a las quejas que seguían manifestando problemas para el acceso a estos medicamentos de última generación, en pacientes con cuadros avanzados de hepatitis C, se ha vuelto a solicitar información y, en su caso, las medidas a adoptar por parte del referido ministerio en orden a **definir un programa o estrategia de alcance estatal** que permita el acceso a los nuevos fármacos al mayor número posible de los pacientes, en los supuestos indicados, y en condiciones de igualdad en todo el territorio. Para el caso de que se asuma dicha posibilidad, se ha solicitado información sobre el alcance de las medidas diseñadas en cuanto al régimen especial de financiación de los nuevos fármacos, la coordinación con los servicios de salud para una adecuada adherencia de todos ellos al posicionamiento clínico aprobado y la creación de un registro de pacientes afectados y susceptibles de recibir estos tratamientos en el plazo de tiempo más breve posible (14014665).

Sobre el Acuerdo Marco de homologación para la selección de principios activos para determinadas indicaciones aprobado por la Junta de Andalucía (aprobado por Resolución del Servicio Andaluz de Salud, de 30 de julio de 2013), se formuló una **Recomendación** para que se dejara sin efecto, con vistas a garantizar que los ciudadanos residentes en esa comunidad autónoma tengan acceso a la financiación pública de todos los medicamentos incluidos en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. La respuesta a la misma se limita a exponer la situación de suspensión del acuerdo, merced a una situación de pendencia del recurso presentado ante el tribunal administrativo autonómico de recursos contractuales, por lo que se ha

reiterado la petición para que se concrete la aceptación o rechazo de la **Recomendación** (13027902).

7.12 OTRAS PRESTACIONES SANITARIAS

Han sido igualmente objeto de tramitación algunas quejas por los retrasos en el abono de los **reembolsos de gastos en productos ortoprotésicos**, en los supuestos contemplados en la cartera común de esta prestación, o relacionadas con alguna disfunción o error en la tramitación del procedimiento correspondiente. Aunque en la mayoría de las ocasiones la cuestión se soluciona favorablemente, es importante recordar las dificultades de tipo económico en las que se encuentran muchos de los pacientes que adquieren estos productos, a los que perjudica muy especialmente esos retrasos cuando tienen que hacer frente de manera ineludible a sus necesidades terapéuticas (14017996 y 14021066).

Cabe destacar también en este apartado las quejas de aquellas personas que reciben **terapia respiratoria en su domicilio** y que ahora carecen de la ayuda que las administraciones ofrecían para compensar el coste adicional en electricidad que implica la utilización de los aparatos empleados. Estas ayudas, ofrecidas por los Servicios de Salud, han sido derogadas desde 2013. De acuerdo con las informaciones obtenidas, las comunidades autónomas que han suprimido esta ayuda no parecen tener prevista su sustitución por otras, en un contexto especialmente gravoso, marcado por el incremento general de los precios en el suministro de energía (14003631 y 14004531).

Las quejas relacionadas con el **transporte sanitario** plantean principalmente disfunciones que perjudican a los pacientes que deben acudir asiduamente a los centros hospitalarios o especializados para seguir tratamientos como hemodiálisis o sesiones de rehabilitación. Ante las peticiones de información, las administraciones dan cuenta de algunas medidas para mejorar los sistemas de comunicación entre los centros, las centrales de coordinación del ámbito autonómico y las empresas adjudicatarias del servicio de transporte. También, según los casos, dan traslado de las advertencias dirigidas a dichas empresas sobre la necesidad de cumplir con los términos de calidad del servicio y de atender correctamente a los usuarios. A pesar de ello, en ocasiones, los interesados vuelven a dirigirse a la Administración planteando la persistencia de los problemas de retraso o de acumulación indebida de pacientes en las ambulancias (13028245 y 14001941).

También se han recibido quejas por la disminución, en alguna comunidad autónoma, del importe de las **ayudas para desplazamiento**, cuando los pacientes han de acudir a otra provincia para recibir el tratamiento especializado que necesitan.

En algún caso, como es la **Comunidad de Castilla y León**, a través de la Orden de la Consejería de Sanidad 213/2013, de 15 de marzo, se ha optado por fijar una regulación de la asunción de costes por pacientes que siguen el modelo del copago farmacéutico. Esta decisión traslada a este ámbito muchos de los problemas que presente el referido copago y en el que esta institución ha intentado mediar a través de sus **Recomendaciones** (14020649).

8 POLÍTICA SOCIAL

8.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Las materias agrupadas en el capítulo de política social suscitan en su conjunto una de las mayores cifras de quejas. El 65,47 por ciento de las quejas tramitadas en este ámbito aluden a situaciones de necesidad y lucha contra la exclusión, específicamente a las rentas mínimas. La dependencia supone el 12 por ciento de las quejas; menores y familia el 9 por ciento y personas mayores el 5,71 por ciento de las quejas de política social. A las quejas ciudadanas se unen las **33 actuaciones de oficio** abiertas en el año 2014.

En lo que respecta a las admisiones e inadmisiones, la situación es prácticamente de equilibrio, con un 52,24 por ciento para las admisiones, si bien el porcentaje de admisiones es más elevado en situaciones de necesidad y exclusión social, en donde se registran cuatro admisiones a trámite por cada inadmisión, cero en personas mayores.

Las no admisiones, cercanas al 30 por ciento del total de las quejas tramitadas, se deben, por este orden, a no haberse recibido respuesta a la solicitud cursada a los interesados de datos adicionales necesarios para poder estudiar la pretensión; a no apreciarse indicios de actuación irregular; y, en porcentajes más bajos, a no haberse producido una actuación administrativa previa, o no ser la cuestión planteada por los interesados competencia del Defensor del Pueblo. Alrededor del 5 por ciento de las quejas en este ámbito no se han admitido a trámite al comprobarse que sobre el mismo asunto se había realizado ya, o estaba en curso, alguna actuación por parte de un Defensor autonómico, en un asunto respecto del que resultaba competente.

Las administraciones con las que de manera más habitual se inician actuaciones son las **Consejerías autonómicas** con competencias en servicios sociales, especialmente las de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Galicia y Región de Murcia; si bien el orden en que se sitúan estos organismos varía en función del ámbito que se esté examinando. También se realizan, aunque en menor número, actuaciones con organismos del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad** y con algunos municipios**.**

La emisión de primeros requerimientos resulta muy habitual con la mayor parte de las administraciones; los segundos requerimientos pueden considerarse frecuentes, y respecto de la emisión de terceros requerimientos, a lo largo de 2014 se han cursado dieciséis, de los cuales diez están vinculados a expedientes sobre dependencia (4

tramitados con la Región de Murcia, 3 con Canarias, 2 con la Comunitat Valenciana y 1 con Andalucía). El número de terceros requerimientos es bajo.

La actividad de supervisión de la institución se concluye con un importante número de **Recomendaciones**, **Sugerencias** y, también, de recordatorios de deberes legales, ya que en muchos casos se aprecian problemas de cumplimiento de las normas, esencialmente de los plazos de resolución de las solicitudes ciudadanas. Al evaluar la actuación administrativa en cada uno de los asuntos tramitados se aprecia que las conclusiones por actuación correcta de la Administración y las de subsanación, total o parcial, de la previa actuación incorrecta están prácticamente equilibradas, con un ligero predominio de las primeras. Los casos de conclusión con diferencia de criterios entre la institución y la Administración son puntuales. También resulta interesante indicar que en el ámbito de menores y familia, alrededor del 10 por ciento de las conclusiones de expedientes se deben a que se detecta la existencia de una actuación judicial.

8.2 MENORES

8.2.1 Actuaciones sobre el marco legislativo de protección de menores

En el mes de mayo de 2014 la institución hizo público un estudio, titulado *La escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, sobre cuyo contenido y **Recomendaciones** se da cuenta en el capítulo del presente informe relativo a las recomendaciones de la parte I. La intención del Defensor del Pueblo, al abordar la preparación de este trabajo, fue la de contraponer la Convención sobre los Derechos del Niño y las Observaciones Generales que ha ido publicando el Comité de Derechos del Niño con la legislación y con la práctica judicial española, con el objeto de propiciar que mejore la atención sobre las opiniones de los niños, revise el método con que se determina su superior interés y propicie un cambio en el estatuto procesal de los propios menores, como sujetos de los procesos en los que se ventilan sus intereses y no como meros objetos de los mismos (14009081)[12].

Al tiempo de la presentación de este estudio, la institución atendió la invitación formulada por la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para emitir sus consideraciones sobre los anteproyectos de Ley de protección a la infancia y de Ley Orgánica complementaria. Dichas consideraciones se formularon sobre la base del

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

propio estudio y de la doctrina elaborada por esta institución y plasmada en sus **Recomendaciones** e informes, todo ello sin prejuzgar la evaluación que pueda hacerse por esta institución de las normas una vez promulgadas, especialmente en cumplimiento de lo previsto en los artículos 28.2 y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Se presenta a continuación una síntesis de las consideraciones enviadas a la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Observaciones generales

Los dos anteproyectos examinados pretenden mejorar la regulación de la legislación general de protección a la infancia, detallando determinados aspectos capitales de la misma. Aunque ese objetivo se comparte, debe señalarse que el texto es en determinados artículos excesivamente prolijo y hasta casuístico, lo que puede complicar la labor de interpretación de los operadores jurídicos. En general, debería revisarse el criterio técnico de aludir a una lista amplia pero necesariamente acotada de situaciones, como, por ejemplo, en el caso del riesgo o, al menos, establecer una cláusula general que indique con claridad que se está ante una enumeración no exhaustiva y abierta.

Cabe señalar también la falta de contenido jurídico del nuevo capítulo III que se introduce en la Ley Orgánica 1/1996 (arts. 9 bis a 9 quinquies), relativo a los deberes de los menores. Su contenido es más propio de proposiciones pedagógicas que de normas de alcance jurídico. En algunos casos, por ejemplo el deber de respetarse a sí mismo, su mera concreción implicaría serias dificultades.

Se ha observado, igualmente, que en el párrafo d) del párrafo primero del artículo 10 se introduce en el anteproyecto de norma orgánica una previsión general sobre el "Defensor judicial" que resulta acertada. No obstante, en la reforma desaparece la previsión actualmente existente relativa a "solicitar los recursos sociales disponibles de las Administraciones públicas". El mantenimiento de esta disposición resultaría positivo, dado que permite que el menor vaya familiarizándose por sí mismo con la dinámica de relación con las administraciones públicas y puede facilitar que estas detecten eventuales casos de riesgo.

Determinación del interés superior del menor y derecho a expresar su opinión y a que sea tenida en cuenta

Aunque se dedican dos preceptos a estas cuestiones, las propuestas de los artículos 2 (interés superior del menor) y 9 (derecho a ser oído y escuchado) de la Ley Orgánica 1/1996, se trata de previsiones que tienen carácter transversal. Como quiera que la cuestión ha sido analizada por la institución de forma monográfica, se ha

remitido al ministerio el estudio referido al inicio de este epígrafe, en cuyos capítulos 2 y 3 se realiza un examen pormenorizado de los derechos del niño a ser escuchado, a que su opinión sea tenida en cuenta y a que se garantice su superior interés. Muchas de las conclusiones y **Recomendaciones** que en él figuran resultan muy pertinentes para el asunto aquí examinado, motivo por el cual se sugirió que fueran objeto de análisis con vistas a darle cumplimiento a través de estas iniciativas legislativas.

Al margen de lo indicado, ha de señalarse que en el párrafo 2 de la propuesta orgánica del artículo 2, el inciso "sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica aplicable" limitaría severamente el efecto práctico de esta disposición. Debería optarse por el sistema contrario, de modo que este principio informe toda la legislación positiva.

El párrafo cuarto hace un intento loable de articulación de los principios de aplicación del interés superior del menor, pero debería resultar más claro en su redacción. Por su parte, el párrafo quinto, letra a), subraya "el derecho del menor a ser informado, oído y a participar en el proceso de acuerdo con la normativa vigente". A este respecto debe indicarse que los derechos en presencia son varios y no uno. Nuevamente, la mención a la normativa vigente limita los efectos de esta declaración y le resta contenido sustantivo.

Pasando al derecho a ser escuchado, el proyectado artículo 9 presenta avances significativos en varios puntos, al incorporar la lógica de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero no establece una presunción de juicio suficiente para los menores y debería hacerlo, indicando, además, que dicha presunción sólo puede destruirse sobre la base de un examen técnico por profesionales cualificados.

La expresión "o no convenga al interés del menor", referida al conocimiento de la opinión de este, que figura en el párrafo 2 del proyectado artículo 9, resulta inadecuada. No se comprende cómo conocer la opinión de un niño puede ser contraproducente de alguna manera; otra cosa será que no resulte posible conocerla o que, una vez expresada, sea contraproducente actuar conforme a lo manifestado.

Se mantiene en la norma revisada la obligación de motivar la decisión de no oír al menor cuando este "solicite ser oído". La omisión de la audiencia del menor debería motivarse siempre y sólo debería estar basada en la decisión del propio menor o en el hecho de que éste no presente un juicio suficiente para el acto a desarrollar, según el criterio de profesionales expertos.

Debe señalarse que los proyectos reproducen en varios preceptos la expresión "si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los 12 años" (p. ej., arts. 17 y 20 bis LO 1/1996, art. 172 Código Civil). El concepto de madurez habría de conjugarse necesariamente con el de "suficiente juicio", más dirigido a apreciar la capacidad de opinión del menor ante un hecho, acto o situación concreta. En el estudio mencionado

se razona más en extenso a esta cuestión, así como sobre la inconveniencia de fijar una edad barrera para establecer la obligación de oír al menor, que ha tenido en nuestro derecho efectos no deseados. Ha de insistirse en que lo relevante a estos efectos es que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio sobre la cuestión a considerar y no tanto en establecer un juicio genérico sobre su madurez. Puede admitirse, sin embargo, la previsión del artículo 177 del Código Civil, relativa a la fijación de la edad de 12 años como edad límite, por encima de la cual ha de exigirse el consentimiento del menor para la adopción, dado que aquí se avanza un paso sobre el derecho del menor a que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

En la misma línea, ha de indicarse que el párrafo 3 del proyectado artículo 177 del Código Civil establece que el adoptando menor de 12 años ha de ser "simplemente oído". Esta articulación no resulta acorde con la Convención, que no permite introducir una previsión que disminuya los efectos de la obligación de la autoridad exclusivamente por razón de la edad. La misma fórmula se reitera en la reforma prevista para el artículo 1.828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 1/2000.

La previsión introducida en el proyectado artículo 20 ter de la Ley Orgánica 1/1996 (párrafo 1.a) de que el menor acogido tendrá derecho "a ser oído y ser parte del proceso de oposición a las medidas de protección y declaración en situación de desamparo", plantea dudas sobre su alcance. Si lo que se está indicando es que el menor debe ser parte del proceso de adopción de tales medidas esta decisión es adecuada y está bien ubicada, aunque no se entiende la mención a la oposición. Pero si se alude al proceso judicial de oposición, en el que la participación del niño podría resultar también necesaria, este no es un lugar sistemáticamente adecuado para contener tal previsión, sino que debería ubicarse en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Revisión judicial de la oposición a las medidas de protección de menores

En línea con lo recomendado en el ya citado estudio, debería acometerse una revisión más ambiciosa del artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, para cumplir con las **Observaciones del Comité de los Derechos del Niño**, debe hacerse una revisión profunda de las posibilidades de participación de los menores en estos procesos, su acceso a la asistencia jurídica y las limitaciones de la figura del "Defensor judicial" para estos casos.

Ha llamado la atención la reducción del plazo para interponer recurso de oposición a la medida de protección, de 3 a 2 meses, que asume la reforma proyectada. Se considera que el plazo es escaso e implica una dificultad añadida para garantizar la igualdad de armas de las partes.

La reforma que se pretende realizar en el artículo 525 de la Ley de Enjuiciamiento Civil excluye la ejecución provisional de las sentencias dictadas en los procedimientos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores. Esta previsión resulta exorbitante, como consecuencia del mero transcurso del tiempo necesario hasta completar el proceso con sus eventuales recursos. El proceso en cuestión, por más que formalmente tenga la consideración de preferente, precisa de unos plazos muy dilatados y la percepción del tiempo del niño es distinta a la de los adultos. Tal previsión, unida al modelo de proceso existente, supone en la práctica la imposibilidad de que un menor sometido a una medida de desamparo vuelva con sus padres. Se sugiere que estas previsiones se revisen con vistas a garantizar la efectividad de la tutela judicial.

Centros de protección para menores con trastornos de conducta

Esta institución debe señalar su coincidencia de criterios sobre la necesidad de establecer un marco jurídico general sobre los centros de menores con trastornos de conducta, que el proyecto de norma orgánica realiza mediante la introducción de un capítulo IV en el título II de la Ley Orgánica 1/1996. En términos generales, el mismo recoge varias de las **Recomendaciones** formuladas por esta institución en 2009, en el "informe sobre centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social".

Se detecta la ausencia de una cláusula general que establezca que el único derecho del menor, objeto de suspensión con el ingreso en este tipo de centros, es el de la libertad deambulatoria. El ingreso en un centro de este tipo no debería ser por sí mismo una suerte de autorización extensiva para que la Administración o el propio centro puedan limitar cualquier tipo de derechos (comunicación o visitas, intimidad, tratamientos médicos, etc.) sino solo aquellos directamente vinculados a la intervención socioeducativa a realizar con cada menor, en atención a sus circunstancias y previa ponderación de la autoridad judicial en garantía de estos derechos.

El proyectado artículo 26 establece que el ingreso del menor se acordará por resolución administrativa de la entidad pública fundamentada en informes sociales y psicológicos y que será necesaria autorización judicial, normalmente, de carácter previo. En este punto hay que remitirse al proyectado artículo 763 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, donde se regulará el ingreso de menores con trastorno de conducta en centros específicos. Constituye una garantía la previsión de que el juez, aparte de los informes y valoraciones que acompañen a la solicitud de ingreso, deba recabar, al menos, otro dictamen de un facultativo por él designado. Sin embargo, la norma procesal no prevé vías para que el propio menor pueda hacer valer su oposición a la adopción de la medida de ingreso.

En el artículo 763.bis se alude a un "control periódico de los ingresos" que corresponderá al tribunal del lugar donde radique el centro. Se han planteado dudas en cuanto a la determinación del órgano competente. Debería también aclararse que lo que corresponde al órgano judicial es el control durante todo el tiempo que dure el ingreso y que este deberá ser realizado, al menos, con una determinada periodicidad.

El párrafo tercero del artículo 26 hace referencia a menores que "sufrieren enfermedades o deficiencias mentales". La expresión no parece responder a la lógica de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad y al acento que ésta pone en evitar el uso de expresiones peyorativas o de minusvaloración.

Ha de insistirse en la necesidad de que tanto las medidas de contención como los registros y cacheos cumplan con los principios de necesidad y proporcionalidad. En los registros personales y materiales que se contemplan en el proyectado artículo 29 sería preciso establecer una exigencia de justificación objetiva y razonable, que se efectúen en presencia de, al menos, dos personas, incluyendo un educador, así como que el registro de efectos o de la habitación sea comunicado al menor o se efectúe en presencia del mismo.

En cuanto a la administración de medicamentos a los menores, se deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que también se modifica en este anteproyecto y establece que se otorgará el consentimiento por representación en los siguientes supuestos: "c) cuando el paciente menor de edad no sea capaz intelectual ni emocionalmente de comprender el alcance de la intervención. En este caso, el consentimiento lo dará el representante legal del menor después de haber escuchado su opinión y realizada la consulta de acuerdo a la edad y madurez del menor y, en todo caso, si tuviere doce años cumplidos". Se da por reproducido lo dicho sobre el establecimiento de edad barrera.

El proyectado artículo 34 regula el régimen de visitas y permisos de salida y establece que cuando las visitas sean suspendidas se notificará a las personas interesadas y al **ministerio fiscal**. La privación del derecho de comunicación y de las visitas constituye una restricción severa de un derecho que debiera quedar sometida a autorización judicial, según se ha señalado más arriba.

El proyectado artículo 35 establece las comunicaciones del menor con los órganos de control y supervisión de la Administración. Sin embargo, no se determina en ningún artículo el régimen de comunicaciones con sus padres, tutores, o cualquier otra persona con la que el menor tenga algún vínculo, como los abuelos. En cualquier caso, parece más lógico que este asunto se incluya en el artículo 34.

Situaciones de riesgo y desamparo

En la regulación de la situación de riesgo (art. 17) se hace una aproximación imprecisa a lo que se considera como "situación de riesgo". Aunque se asume que los servicios sociales pueden precisar de cierta flexibilidad para desempeñar su función, el abanico de facultades de intervención que se conceden a la Administración en estos casos puede dar lugar a comportamientos arbitrarios y a intromisiones injustificadas en la vida de las familias.

El nuevo artículo 17 pretende dotar de mayor seguridad jurídica a estas actuaciones, pero sólo contempla la existencia de la "declaración de riesgo", para los casos en que no exista colaboración de la familia (propuesta de párrafo sexto). Sería más adecuado que la norma exigiera declaración motivada de la situación de riesgo, como actuación previa que habilita a la Administración a intervenir, y fuera más explícita respecto a la obligación de información a las familias sobre estas cuestiones, e incluso facilitara el acceso a orientación y asistencia jurídica.

La atribución de las competencias para intervenir en situaciones de riesgo queda un tanto imprecisa, al remitirse a la "Administración Pública competente" según lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicable.

En el proyectado párrafo séptimo del artículo 17 se prevé que la Administración que esté desarrollando una intervención ante una situación de riesgo, solicite el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para conocer el nuevo domicilio de los menores en caso de traslado al ámbito de otra Entidad territorial. Estas actuaciones deberían quedar limitadas a los supuestos en que exista una declaración de riesgo debidamente motivada que justifique la necesidad de intervención.

Respecto de las actuaciones en situación de desamparo (art. 18) cabe destacar el esfuerzo realizado para concretar las circunstancias que pueden dar lugar a la declaración de desamparo. Parece especialmente acertado que se excluya expresamente la situación de pobreza como única circunstancia que pueda dar lugar a esta situación (propuesta de art. 18.2, párrafo segundo). No obstante, la enumeración de circunstancias es extensa y excesivamente detallada en algunos aspectos, al tiempo que se describen situaciones indeterminadas que requerirán de una delicada ponderación, de acuerdo con los principios enunciados de necesidad y proporcionalidad.

La propuesta de artículo 18 carece de una referencia a la necesaria motivación de la resolución de desamparo. Esta motivación es la que permitirá a los interesados conocer los factores que pueden influir en el futuro de las relaciones con sus hijos y oponerse a la resolución. Además, ha de facilitar al ministerio fiscal y a los tribunales el ejercicio de sus labores de vigilancia y supervisión. Se ha comprobado que, con frecuencia, las resoluciones de desamparo se limitan a enumerar los apartados

relativos a las circunstancias que figuran en las normas de protección como indicadores de desamparo sin efectuar mayor concreción. Esta institución entiende que la ley debe fijar una exigencia de motivación reforzada y coherente con los principios que establece su artículo 2, sobre criterios para determinar el interés superior del niño, para lo que deberían revisarse el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996 y el 172 del Código Civil. Además, en dicha motivación debiera aludirse a las actuaciones de apoyo previo a la familia que se hubieran llevado a cabo para la defensa del derecho a la vida privada y familiar, tal como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (p. ej., Sentencias Asunto K. A. B. contra España, de 10 abril 2012; Asunto R. M. S. contra España, de 18 de junio de 2013).

Tutela, guarda, acogimiento y adopción

En el apartado 3 del proyectado artículo 21 de la Ley Orgánica 1/1996 se regula la preferencia de la medida de acogimiento familiar frente al acogimiento residencial de los menores de 6 años y, con carácter muy excepcional, el acogimiento residencial de los menores de 3 años. Esta previsión, que responde a la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo, tiene un alcance distinto al del artículo en que se ubica, que regula las condiciones y funcionamiento de los centros. Parecería más adecuada su inclusión en el artículo 172 ter del Código Civil, donde se describen las formas en que se ejerce la guarda.

El nuevo texto, en los artículos 20 a 20 ter, regula detalladamente los derechos y deberes de los acogedores y de los menores en acogimiento, regulación que se había solicitado por esta institución. Tan solo señalar la confusa redacción del epígrafe 1m del proyectado artículo 20 bis, así como las menciones a la edad cronológica para oír al menor, que no parecen adecuadas, tal como se expone en el apartado relativo al derecho a ser oído.

En el artículo 20 ter, epígrafe 1f, se reconoce el derecho del menor a continuar teniendo relación con la familia de acogida, una vez finalizado el acogimiento. Sin embargo, este derecho se supedita al consentimiento de la familia de origen, sin priorizar la opinión del propio menor, ni introducir matices de edad, tiempo de duración del acogimiento u otros. Además, no se contempla la posibilidad de que la nueva familia no sea la de origen sino una familia adoptiva.

En el artículo 21 se detallan los principios a los que debe ajustarse la actuación de los centros de acogimiento residencial. En la redacción se observa cierta confusión entre obligaciones de la entidad pública como tutora y del centro como acogedor. Así, las funciones citadas en el apartado 1d "… fomentar que el acogimiento tenga lugar en un centro ubicado en la provincia de origen del menor" o el 1e "… los recursos

necesarios para posibilitar el retorno a su familia de origen…" son funciones más propias de la entidad publica correspondiente y no del director del centro.

Es destacable la regulación por primera vez, en el artículo 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de los programas de preparación a la vida independiente, regulación que ha venido siendo solicitada por esta institución en diversos informes anuales a las Cortes Generales. Aunque el contenido sea un tanto impreciso resulta un avance notable en el reconocimiento de los apoyos que requieren estos jóvenes. Respecto a este asunto, esta institución planteó en su día el problema que afrontan los padres de acogida cuando el menor cumple 18 años, permanece con la familia, pero, al no existir vínculo legal, deja de ser considerado a cargo de la misma y no puede ser incluido en la declaración de la renta, el título de familia numerosa o las prestaciones de Seguridad Social. Sería adecuado incluir en este artículo 22 bis, en el 20 bis, epígrafe 1l, o en otro lugar que se considere más apropiado, el reconocimiento a los acogedores de adolescentes, que cumplan los 18 años y continúen viviendo con la familia de acogida, los derechos u obligaciones que las leyes reconocen a las familias con hijos mayores de edad mientras continúen a cargo de los padres.

En la reforma prevista para el artículo 172 del Código Civil se introduce un párrafo quinto que en su parágrafo c), establece una cláusula de cesación de la tutela pasados 6 meses desde el abandono del menor de un centro de protección sin que sea localizado. La previsión puede tener efectos nocivos para la adecuada protección del propio menor e incluso de legítimos derechos e intereses de terceros que puedan verse afectados por actuaciones del menor, especialmente cuando no exista familia o esta no se encuentre en España.

En línea con lo indicado en otras previsiones de la reforma, en el proyectado artículo 178, párrafo 4, debería contemplarse la posibilidad de que el propio adoptando menor con suficiente juicio pudiera instar del juez el mantenimiento de las relaciones y contactos con la familia biológica o, incluso, con una previa familia de acogida.

En la prevista modificación del artículo 10 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional, debería introducirse una alusión a la necesidad de incorporar a los hijos menores de los candidatos a adoptantes al proceso de determinación de la idoneidad, de modo que estos puedan ser escuchados y sus opiniones tenidas en cuenta en un proceso que va a tener para ellos relevantes consecuencias.

Derechos de visita

El derecho a mantener relaciones y comunicarse con los familiares es un derecho de los padres, abuelos y hermanos, pero en nuestro ordenamiento y en los textos internacionales aplicables se constituye básicamente como un derecho del

menor, salvo que en su propio interés tuviera que acordarse otra cosa. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente señalando que el criterio que debe presidir la decisión que en cada caso corresponda adoptar al juez, a la vista de las circunstancias concretas, debe ser necesariamente el del interés prevalente del menor, ponderándolo con el de sus progenitores, que aun siendo de menor rango, no por ello resulta desdeñable. La STC 176/2008, FJ 6, exige que se justifique la necesidad y proporcionalidad de la decisión de restringir el régimen de visitas, teniendo en cuenta el interés genuino y prevalente del menor. Sin embargo, la redacción propuesta para los artículos 160 y 161 del Código Civil parece continuar en la lógica anterior de enunciar y proteger en primer lugar el derecho de los padres.

En el artículo 161 se atribuye a la entidad pública la facultad para establecer, regular o suspender el derecho de los padres, hermanos, abuelos y demás parientes a relacionarse con el menor. En la actualidad, pese a la redacción del artículo vigente, que no reconoce expresamente estas facultades a las entidades públicas, estas las vienen ejerciendo con carácter general. La **Fiscalía General del Estado** comparte esta interpretación y así lo fundamenta en la Circular 8/2011, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del ministerio fiscal en materia de protección de menores. Las leyes de protección de menores de las comunidades autónomas han desarrollado la regulación del régimen de visitas de menores tutelados, adoptando posiciones contrapuestas: mientras las normas catalana y gallega se inclinan por plena capacidad de la Administración, la andaluza somete el asunto a decisión judicial.

La Sentencia del Tribunal Supremo 663/2013, de 4 de noviembre (FJ 2) clarifica este asunto y señala que la suspensión de visitas por resolución administrativa en el caso planteado “no se corresponde ni con el artículo 161 ni con lo dispuesto en la Convención sobre los derechos del niño”. En el criterio de esta institución, la trascendencia que tiene para el menor que se puedan suprimir las comunicaciones y relaciones con sus familiares, requiere un marco de garantías reforzado en el que la escucha del menor sea preceptiva y se dicte una resolución motivada, previa audiencia de los interesados. Dicha resolución, sin perjuicio de los efectos inmediatos que pudiera desplegar, debería ser ratificada preferentemente por el juez, y como mínimo por el ministerio fiscal, como superior vigilante de la tutela, acogimiento o guarda de los menores.

Obligaciones de colaboración de los ciudadanos

Se añade un apartado 3 al artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de carácter orgánico, que establece la obligación de los organismos públicos, profesionales, entidades privadas y cualquier persona de facilitar los informes y antecedentes necesarios que les sean requeridos por la entidad pública competente o por el ministerio fiscal, a los efectos de adopción y supervisión de las medidas de protección.

La dicción de este nuevo precepto amplía al máximo el ámbito subjetivo de aplicación, lo que puede entrar en contradicción, en determinadas circunstancias, con el deber de sigilo propio de determinadas profesiones, que protegen derechos fundamentales. El mismo carácter expansivo del ámbito subjetivo de aplicación se encuentra en la redacción propuesta en el anteproyecto de ley ordinaria para el párrafo séptimo del artículo 180 del Código Civil.

El artículo 13 de la misma norma (obligaciones de los ciudadanos y deber de reserva) se ve modificado añadiendo dos nuevos apartados. El apartado 4 realiza la subsunción de una conducta en una norma penal, lo que no parece propio de la ley ordinaria. Además el apartado 5 establece un requisito de idoneidad para el acceso a profesiones "cuyo ejercicio conlleve el contacto habitual con niños" en términos amplios, y sin someterlo a plazo. Dado que esta previsión puede afectar al contenido del artículo 23.2 de la Constitución, en lo referente al derecho de acceso a funciones y cargos públicos, que tiene carácter de fundamental, podría precisar, igualmente, de ley orgánica. Debería también analizarse si una medida de este tipo tendría mejor articulación como una previsión de carácter penal.

Sistema de información sobre la protección de la infancia

Compartiendo la necesidad de lo previsto en el propuesto artículo 22 ter de la Ley Orgánica 1/1996, podría aprovecharse su estructura para habilitar la posibilidad de que la Fiscalía pueda disponer de acceso telemático a los expedientes de protección, en línea con lo recomendado por esta institución en el estudio antes aludido. Tal cuestión también podría abordarse en el artículo 174 del Código Civil.

Modificación de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica

Se añade, básicamente, un párrafo a la letra c) del artículo 9.3 de la Ley 41/2002 [además de la adaptación terminológica de la letra b) y la mención a la suficiente madurez del menor]. La modificación está relacionada también con el artículo 17.9 de la Ley Orgánica 1/1996. La redacción propuesta plantea alguna duda sobre el alcance y efectividad de la oposición por los representantes legales del menor o incapaz a prestar consentimiento a una determinada intervención médica. Se establece la puesta en conocimiento por los facultativos médicos de la situación de riesgo ante la entidad pública correspondiente y el ministerio fiscal. Partiendo de que el supuesto queda fuera de lo previsto en el apartado 2 del mismo artículo 9, sobre los límites al consentimiento informado (es decir, que nos encontramos ante un supuesto en el que es posible y debe darse o sustituirse el consentimiento informado), no queda

claro el alcance y efectos de la previsión normativa, más allá de concretar el cauce de comunicación para los profesionales sanitarios.

Nuevo artículo 239 bis del Código Civil

Se traslada desde el artículo 239 la tutela de las personas con la capacidad judicialmente complementada (actualmente incapaces), que será a cargo de la entidad pública competente en esta materia, por ministerio de la ley, cuando la persona en cuestión se encuentre "de hecho" en situación de desamparo. Resultando procedente la adaptación terminológica para definir al colectivo de personas con la capacidad complementada, restaría incorporar al ordenamiento otras previsiones de fondo que también recoge la Convención internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Al hilo de este artículo, ha de mencionarse que la definición aquí prevista de la entidad pública competente para la asunción de tutela se echa en falta, sin embargo, en la redacción propuesta del artículo 172 del Código Civil, en el que se ha suprimido la referencia a las entidades competentes en materia de protección de menores. Esa falta hace incongruente la redacción propuesta para el párrafo primero del artículo 239 (14008872).

8.2.2 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

El Defensor del Pueblo presta una atención especial a las quejas que afectan a menores en situación de riesgo o desamparo. La mayor parte se plantean por la disconformidad de los padres u otros familiares con la medida adoptada por la Administración, cuando supone la separación del niño de su familia o la limitación del régimen de visitas. Las circunstancias en que se produce la intervención de la Administración son muy variadas, 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. Cuando los menores vuelven con sus familias, tras haberse superado los problemas que motivaron la intervención, o cuando se constata que existe un procedimiento judicial de oposición a la medida de la Administración se dan por finalizadas las actuaciones (12011194, 13011032, 14006815, entre otras).

Acogimiento residencial

Los problemas que afectan a los menores de edad que se encuentran tutelados por las entidades públicas y, de forma particular, a aquellos que permanecen en acogimiento residencial, son atendidos por esta institución desde la doble vertiente de los casos expuestos por los propios afectados o sus familiares y del seguimiento sobre el funcionamiento de los centros.

En las actuaciones ante el **Departamento de Bienestar Social y Familia de Cataluña**, se constató que la ampliación de los permisos en el domicilio materno durante los fines de semana y días festivos de una menor, tal como había solicitado la madre, conllevó una mayor estabilidad de la niña y una mejor adaptación al Centro Can Rubio en Esparreguera (Barcelona) en el que estaba acogida. Las actuaciones de esta institución concluyeron al conocerse que las fugas de la menor y las situaciones de riesgo a las que esta se exponía estaban disminuyendo (13015187).

Respecto al funcionamiento de los centros en los que residen menores de edad preocupa, entre otros aspectos, la atención, detección y **prevención de posibles conductas autolesivas de los menores**. Por ello, se han prolongado las actuaciones con el **Departamento de Política Social de Navarra**, iniciadas al tener conocimiento del fallecimiento de un menor en el Centro de Observación y Acogida de Pamplona, hasta comprobar que se había constituido una Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Prevención y Atención de las Conductas Suicidas, la cual aprobó un protocolo de prevención y actuación ante conductas suicidas, que fue presentado públicamente el 7 de agosto de 2014.

Dicho documento incluye un conjunto de actuaciones de intervención y prevención y establece un sistema de coordinación. Con ello se pretende reducir y evitar, en la medida de lo posible, las muertes por suicido y las tentativas no sólo en los centros de menores sino en los otros ámbitos de intervención. El Protocolo define e implanta procedimientos homogéneos de actuación, busca asegurar el seguimiento de los casos de riesgo y establece la formación que deben recibir los profesionales implicados (13025849).

También se han realizado visitas de inspección a centros de protección de menores de forma conjunta con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). En la visita al Hogar Galapagar, de la **Comunidad de Madrid**, se ha podido constatar la aplicación de las **Recomendaciones** que esta institución formuló en el informe monográfico sobre centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social, del año 2009.

Adopciones internacionales

La adopción de niños procedentes de otros países requiere que se cumplan no sólo las normas españolas, sino también las normas de los países de origen de los niños. Muchos países están modificando su legislación y exigen, cada vez en mayor medida, ser informados de la evolución de los menores después de la adopción y, en ocasiones, hasta la mayoría de edad. La competencia para realizar dichos seguimientos posadoptivos corresponde a las entidades públicas de protección de menores en los distintos territorios autonómicos.

De las quejas recibidas se desprende la inexistencia de unos criterios comunes entre las distintas entidades a la hora de recabar información, especialmente sensible sobre los menores y sus padres, para elaborar los informes de seguimiento exigidos. Por ello, sin perjuicio de las actuaciones sobre casos concretos, se puso de manifiesto esta preocupación a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** con el fin de que se dé traslado del asunto a todas las comunidades autónomas con el fin de que sea abordado en los foros de coordinación interautonómica (14007321).

Durante el año 2014 han finalizado las actuaciones relativas a los problemas surgidos con las adopciones iniciadas en distintas regiones de la **Federación Rusa**, al constatar que, el 9 de julio, se firmó el Convenio Bilateral ruso-español. Los cambios en la legislación rusa han supuesto limitaciones en las adopciones monoparentales o por familias homosexuales en los que las autoridades españolas no pueden intervenir, pero la entrada en vigor del mencionado convenio permitirá desbloquear la situación de muchas adopciones en curso, así como los problemas suscitados con los certificados de idoneidad emitidos por las comunidades autónomas (13028814 y relacionadas).

Las autoridades de **Colombia**, con el fin de primar las adopciones nacionales, han decidido suspender las solicitudes de adoptantes extranjeros para niños sanos de 0 a 6 años. Por ello, los ciudadanos afectados solicitaron a la Comunidad de Madrid que se les permitiera abrir un segundo procedimiento de adopción en otro país de manera simultánea. Dicha opción ha sido desestimada por la Administración, al considerar que no se ha producido propiamente la suspensión de los procedimientos, sino una moratoria en las recepciones y estimar que los tiempos de espera para la asignación en Colombia no son más dilatados que en otros países (14000198).

Las dificultades para poder garantizar los procedimientos de adopción de niños procedentes de **Nigeria** llevó a las autoridades españolas, como a las de otros países europeos, a reforzar, a través de una serie de trámites de verificación documental (en Lagos y en España), la fase más delicada del proceso que es la de asignación del menor a su futura familia. El objetivo es prevenir problemas de corrupción y venta de niños. El seguimiento de la evolución de la tramitación se hace de forma coordinada desde los ministerios de **Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, y de **Asuntos Exteriores y de Cooperación,** y las **comunidades autónomas** (14008346 y 14009787).

La preocupación de los adoptantes sobre el estado de salud de los niños asignados para adopción en **China**, motivó las actuaciones dirigidas a conocer la posible magnitud del problema. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad informó que sólo había tenido conocimiento de la existencia de problemas de salud no especificados en la información facilitada a las familias en algún caso

esporádico. No obstante, manifestó que esta cuestión se trataría en la Comisión Interautonómica sobre Infancia, para cuantificar el problema y poder adoptar las medidas oportunas en función del resultado (13025957).

8.2.3 Protección de los menores y jóvenes frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual

Partiendo de la queja iniciada, en el año 2013, sobre los contenidos de páginas web que hacen apología del suicidio, se han ido ampliando los ámbitos de actuación, con el fin de obtener nuevos datos que permitan determinar otras esferas de actividad digital que eventualmente entrañen peligros y conocer las medidas previstas para fomentar la prevención de riesgos.

El Instituto de la Juventud ha informado sobre los hitos alcanzados en el marco de la **Campaña Europea contra la Intolerancia en Internet**, lanzada en el año 2013, cuyo principal objetivo es lograr la movilización de los ciudadanos, sobre todo de los más jóvenes, para que debatan y actúen juntos en defensa de los derechos humanos (12027841).

La existencia de blogs con contenidos perjudiciales para la salud, que hacen apología de la **anorexia y bulimia**, motivó que se solicitase información sobre posibles iniciativas de carácter preventivo tanto al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo**. La Administración respondió indicando que el III Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2010-2013, el II Plan Estratégico Nacional de la Infancia 2013-2016 y el Plan Integral de Apoyo en la Familia contienen líneas estratégicas de actuación, donde están implicados otros ministerios como el de Educación, Cultura y Deporte, y el de Interior, que se hallan en desarrollo (14004842).

Respecto a la **calificación de las películas cinematográficas** por grupos de edades, se ha podido comprobar que no existe una armonización de dicha calificación para las diferentes ventanas de exhibición y que la información ofrecida a los usuarios no es suficiente. La Resolución de 16 de febrero de 2010, del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, establece una serie de criterios así como dos nuevas categorías de edades de calificación de películas; no recomendadas para menores de 12 y 16 años, mientras que en la Ley General de Comunicación Audiovisual distingue sólo tres categorías de calificación (7, 13 y 18 años).

El referido instituto ha informado a esta institución de que en el Plan Estratégico 2012-2015 contempla, mediante dos proyectos, la “Armonización y seguimiento, en colaboración con los departamentos competentes, de los sistemas de calificación por edades de las obras audiovisuales en cines, video, televisión e Internet” y el “Desarrollo de un sistema de pictogramas o imágenes identificativos que acompañen a

las obras audiovisuales y que permitan al público identificar a priori contenidos específicos de las obras audiovisuales". Aún no han finalizado los trabajos para la puesta en marcha de estos proyectos (14002350).

8.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

8.3.1 Valoración discapacidad

Son numerosas las reclamaciones relacionadas con el reconocimiento o con la revisión del grado de discapacidad atribuido años atrás. Al realizarse dichas valoraciones siguiendo criterios de carácter técnico y en aplicación de los baremos establecidos, la intervención de esta institución se centra en garantizar que las decisiones se han adoptado en el marco del procedimiento legalmente previsto. Los mayores defectos observados son las **demoras en la tramitación de las revisiones** y, en alguna ocasión, la revisión a la baja del grado de discapacidad sin justificar la mejoría del interesado (13022875, 13028798, 13033812, entre otras).

Se siguieron actuaciones con la **Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de Canarias**, al comprobar que una demora superior a dos años en realizar la valoración solicitada había privado al interesado de su derecho al reconocimiento de la pensión no contributiva de incapacidad, por haber cumplido 65 años, a lo que se añadía que tampoco podía solicitar la pensión de jubilación no contributiva por carecer de 10 años de residencia en España. Se formuló **Recomendación** para que se adopten las medidas organizativas y se incrementen los recursos personales y materiales dedicados a resolver las valoraciones de grado de discapacidad en los plazos previstos en la Ley 30/1992, de 26 noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común(14014124).

En los últimos años se han realizado numerosas actuaciones en las que se ha puesto de manifiesto la necesidad de adecuación del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF/OMS-2001).

En 2014, con ocasión de una queja sobre la consideración de la movilidad reducida en la valoración de discapacidad realizada a una persona con déficit visual grave, tras asegurar que existen notables diferencias en el criterio aplicado en distintas Comunidades Autónomas. Se formuló al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** una **Recomendación** para que se adopten las medidas oportunas para agilizar los trabajos y promover a la mayor brevedad posible la modificación del

Baremo de reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. El IMSERSO asumió la **Recomendación** e informó que su intención es aprobar y publicar el baremo tras su verificación, prevista para el ultimo trimestre de 2014 (14000526).

8.3.2 Acceso de las personas con capacidad intelectual límite al empleo

Hasta la fecha de elaboración de este informe no se habían aprobado las normas reglamentarias necesarias para que las personas con capacidad intelectual límite puedan ver reconocida su situación y acogerse a medidas de fomento al empleo. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad ha informado que, para la puesta en practica de la **Recomendación** formulada en 2013, prevé encomendar al Observatorio Estatal de Discapacidad la realización de un estudio sobre las personas con capacidad intelectual límite, con el fin de que sirva de base y referencia para la adopción futura de medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo de estas personas. Además, el Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, el día 12 de septiembre de 2014, incluye entre sus medidas en materia de empleo “promover medidas que favorezcan el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite” (12031703).

8.3.3 Accesibilidad

Continúa constatándose la falta de accesibilidad en muchos aspectos de la vida diaria, lo que dificulta que las personas con discapacidad puedan realizar una vida normal. El CERMI remitió a la institución un informe con 100 denuncias sobre deficiencias de accesibilidad. (14018355).

En una de estas denuncias, referente a la ausencia de información y comunicación accesibles en la sala de espera de radiología en el Hospital de Ceuta, el informe recibido del **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria** (INGESA) indica que se está estudiando con el servicio de informática la forma de incluir en los monitores de televisión instalados en las salas un sistema de llamamientos para los usuarios con discapacidad auditiva. En cuanto a la señalización, la Dirección de Gestión del citado hospital contará con la Fundación ONCE para identificar por sistema Braille las puertas de acceso a la consulta y pruebas especiales (14020022).

Continúan en curso varias actuaciones de oficio sobre la regulación del **acompañamiento por perros de asistencia** a personas afectadas por discapacidad distinta a la visual, pues en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se ha previsto adoptar medidas normativas en ese sentido y se está a la espera de resultados concretos. Durante 2014 se han concluido las actuaciones con la

Diputación Foral de Gipuzkoa por haber entrado en vigor el Decreto foral que completa el marco normativo en dicho territorio. Asimismo, se ha formulado una **Recomendación** a la Consejería competente de la Junta de Extremadura, para que se elabore la normativa que regule el acompañamiento de perros de asistencia a personas con discapacidad (12011224 y relacionadas).

Con relación a la normativa general de accesibilidad a los servicios de información y atención al cliente, especialmente de empresas tecnológicas, se solicitó información a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad Servicios Sociales e Igualdad y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** sobre la verificación de la disponibilidad de medios adoptados en garantía del acceso a las personas con discapacidad a los servicios de atención al cliente. También se preguntó sobre las previsiones de incluir, en el anteproyecto de ley, por el que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios, que está en fase de elaboración, las condiciones que deben cumplir las empresas de los sectores de servicios de suministros y comunicaciones para garantizar la accesibilidad universal, en el marco de la integración de las personas con discapacidad. La citada Secretaría General ha señalado que estas cuestiones serán objeto de tratamiento en el citado anteproyecto (14020005).

Acceso a los distintos medios de difusión por las personas con discapacidad sensorial

La mejora gradual de la accesibilidad universal y su extensión a los distintos ámbitos de la sociedad se ha venido consolidando, desde hace tiempo, a través de un marco normativo en el que se fijan las necesidades y las obligaciones de los distintos actores para la inclusión social de las personas con discapacidad.

Los derechos a la accesibilidad, a la libertad de expresión, y a dar y recibir información están recogidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuyo artículo 21b se señala la necesidad de tomar medidas dirigidas a facilitar la utilización de la lengua de señas, el braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales. Se trata de garantizar el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida de las personas. De ahí que los poderes públicos deban adoptar las medidas pertinentes para lograr la accesibilidad universal a la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación social

(artículo 22.1, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, Real Decreto Legislativo 1/2013).

Por ello, en los últimos años se han puesto en marcha normas que obligan a los medios de comunicación a ofertar contenidos para estos colectivos, aumentando su producción y programación audiovisual accesible.

Así, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, recoge en su artículo 8 los derechos de la accesibilidad universal a la comunicación audiovisual de las personas con discapacidad visual y auditiva, y las obligaciones de los poderes públicos y de los prestadores para garantizar el disfrute pleno de la comunicación audiovisual para este colectivo, debiendo atenerse, en la aplicación de las medidas de accesibilidad, a las normas técnicas vigentes en cada momento en relación con la subtitulación, la emisión en lengua de signos y la audio-descripción.

A través de las quejas recibidas en esta materia, se ha tenido conocimiento de que estas obligaciones legales solo operan en cuanto a las emisiones televisivas, pero cesan cuando esos mismos contenidos se difunden o son puestos en circulación pública a través de otros medios o vías cada días más extendidos, como son internet, la televisión a la carta o soportes como el DVD u otros similares.

Los afectados por esta situación planteaban en sus quejas la conveniencia de que se extiendan estas obligaciones legales y normativas a los supuestos relativos a la redifusión de contenidos audiovisuales distintos al estrictamente televisivo, ya que el hecho de que contenidos que ya son accesibles se emitan sin las mismas características de accesibilidad al replicarse por otros medios, constituye una visión parcial de la accesibilidad audiovisual o documental universal, y además carece de sentido que una vez hecho el esfuerzo se elimine el formato accesible de los contenidos en el resto de difusiones que se realicen.

Los reclamantes aludían a la necesidad de que sea realizada una labor informativa para que la accesibilidad universal no se considere solo una mera obligación normativa que hay que cumplir por temor a sanciones. Los implicados en mejorar la accesibilidad de entornos, productos, bienes y servicios, y contenidos audiovisuales han de convencerse de que la accesibilidad cumple una función social al garantizar derechos de personas con discapacidad, y que, además, otorga calidad y valor añadido a lo que producen, de lo que pueden resultar beneficiarios muchos clientes/ciudadanos/usuarios, así como también los propios productores de contenidos audiovisuales.

Se han trasladado estas cuestiones a la **Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia**, con el objeto de conocer su criterio sobre las mismas y las medidas que puedan ser adoptadas al respecto (14019991).

Calidad del subtitulado para sordos

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad planteó al Defensor del Pueblo la frecuente ausencia de **subtítulos en las televisiones públicas y privadas**, y también su falta de adecuación y baja calidad, ya que se hace con diálogos desfasados o con una transcripción incorrecta.

Actualmente, la ley obliga a los operadores de televisión a emitir un determinado porcentaje de su **programación subtitulada o en lengua de signos (para sordos) y audiodescrita (para ciegos)**. Su implantación progresiva hasta llegar a un cien por cien de la programación, tanto en directo como en diferido, es una reivindicación prioritaria para conseguir una verdadera accesibilidad a la información. Pero más allá de su existencia y del cumplimiento de las cuotas fijadas normativamente, tiene gran importancia que el subtitulado sea de calidad para que cumpla con su objetivo primigenio.

Señalan los reclamantes algunos aspectos a tener en cuenta para una correcta ejecución del subtitulado, como son los colores que se atribuyen a los personajes atendiendo a su importancia (amarillo, verde, cian, magenta, en orden de importancia, y blanco para personajes secundarios, subtitulado de un telediario o el narrador de un documental), o el número de caracteres máximos que debe tener una línea, su alineación a la izquierda o centrada, y los emoticonos para explicar situaciones como susurros o gritos.

Frente a esta situación recuerdan el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como el artículo 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, que reconoce este derecho de acceso universal de las personas con discapacidad visual o auditiva a la comunicación audiovisual de acuerdo con las posibilidades tecnológicas, y obliga a los poderes públicos y a los prestadores a fomentar y garantizar el disfrute pleno de la comunicación audiovisual para las personas con discapacidad. De acuerdo con ello se ha trasladado a la **Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia** la necesidad de que se cumpla la legislación y se ofrezca un servicio de subtitulado de calidad (14019998).

Las denuncias relativas a la mala calidad del subtitulado se plantean especialmente en la televisión autonómica de Aragón, respecto a la que también se alude a la falta de accesibilidad de espacios dedicados a la cultura y el ocio (salas de cine, etc.) de esta comunidad. Son numerosas las personas con discapacidad auditiva que se quejan de incorrecciones gramaticales y faltas de ortografía por parte de Aragón TV, manifestando que esta situación inutiliza en la práctica el subtitulado para entender el visionado de contenidos de televisión, de todo lo cual se ha dado traslado al Departamento de Presidencia y Justicia de la Diputación General de Aragón.

Los afectados reclaman que, en observancia de lo previsto en el artículo 21 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, **se facilite a las personas con discapacidad información dirigida al público en general** de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad, y se dé cumplimiento a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que en su artículo 8 recoge los derechos de la accesibilidad universal a la comunicación audiovisual de las personas con discapacidad visual y auditiva.

Los afectados también discrepan con el criterio manifestado por la citada comunidad autónoma respecto a que la coyuntura político-social y económica actual de recortes y equilibrio entre ingresos y gastos pueda constituir una justificación para rebajar los presupuestos destinados por las cadenas de televisión a las tareas de subtitulado referentes a medios técnicos y humanos, manteniendo que el subtitulado debe cumplir los requisitos técnicos fijados en las normas de acuerdo con los estándares de calidad existentes, siendo necesario perfeccionar la formación y destreza de los profesionales dedicados a la subtitulación y fomentar, además de sus competencias necesarias en la realización del trabajo, su conocimiento sobre las personas sordas y sus necesidades (14020014).

Utilización de la lengua de signos en la emisión de informativos por RTV Murcia

La Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, señala en su artículo 14 la obligación de los poderes públicos de promover las medidas necesarias para que los medios de comunicación social sean accesibles a estas personas mediante la incorporación de las lenguas de signos españolas.

Por otra parte, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, establece unas condiciones mínimas de accesibilidad de los contenidos emitidos y una cuota de horas semanales de audiodescripción y emisión en lengua de signos, y reconoce el derecho de personas con discapacidad auditiva a que **la comunicación audiovisual televisiva, en abierto y con cobertura estatal o autonómica, cuente al menos con dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos**.

Desde el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad se han recibido quejas de las que parece desprenderse que la entidad Radiotelevisión de la Región de Murcia ha prescindido de la emisión de los programas informativos mediante la lengua de signos, por lo que los afectados reclaman el cumplimiento de las leyes que regulan esta materia, buscando para ello, si es necesario, nuevas

fórmulas de financiación, de forma que el retroceso producido por los recortes y reducciones del presupuesto de la radiotelevisión mencionada no se consolide, y se garantice el derecho de acceso a la información y comunicación de las personas sordas. Estas consideraciones se han trasladado a la Consejería de Presidencia y Empleo de la Región de Murcia (14020021).

8.3.4 Discriminación

En el año 2013, se inició una actuación de oficio con la Junta de Andalucía, para conocer las actuaciones realizadas ante una eventual infracción en materia de **igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad** y en materia de consumo, a consecuencia de la denegación de alojamiento a un grupo de jóvenes con síndrome de Down en un hotel de Cabo de Gata (Almería). De forma paralela y por hechos similares, ocurridos a un grupo de personas con discapacidad intelectual moderada, se solicitó igualmente información a la Consejería de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Comunitat Valenciana.

Todavía sin poder determinar el alcance y resultado de las actuaciones de carácter administrativo en una y otra Comunidad Autónoma, en cumplimiento de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, se observa que la Consejería de la Comunitat Valenciana se limitó a una visita al hotel. Sin embargo, desde las distintas consejerías andaluzas implicadas, se observa que se han iniciado diversas actuaciones con resultado de incoación de expedientes sancionadores, suspendidos por el momento, al estar en curso un procedimiento penal instado por la Fiscalía, ante el Juzgado de Instrucción 4 de Almería (13022007 y 13022071).

8.3.5 Recursos para personas con discapacidad

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León ha tenido en consideración las **Recomendaciones** formuladas con el fin de:

- adoptar medidas para garantizar que los procedimientos de revisión y liquidación de las aportaciones económicas de los ciudadanos por precios públicos por servicios prestados en el ámbito de los Servicios Sociales, se ajusten a lo previsto en el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común;

- prestar una especial atención a la fecha de efectos de las resoluciones que revisan la cuantía que deben aportar los interesados, conforme al artículo 5 del Decreto 70/2011 y 57 de la Ley 30/1992;
- adoptar medidas para evitar cobros de cuantías que no hayan sido previamente notificadas a los interesados.

En las actuaciones se habían constatado defectos en la tramitación que invalidaban la reclamación de las cantidades requeridas al interesado, por su estancia en una residencia de atención a personas con discapacidad. En coherencia con lo anterior, se formuló una **Sugerencia** para que se dejase sin efecto la liquidación practicada y no notificada al interesado, que fue igualmente aceptada (13022936).

En la Comunitat Valenciana han sido numerosas las quejas por los incrementos de aportación económica, que ha supuesto para los usuarios de centros de día y residencias la aprobación del Decreto 113/2013, de 2 de agosto, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales. Este decreto afecta tanto a las personas con discapacidad como a los mayores, y en el apartado referido a aquellos se deja constancia de las **Recomendaciones** formuladas por esta institución, tras conocer la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que declara nulo el mencionado decreto (13034224).

8.3.6 Impago de subvenciones y conciertos

En el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, que establecía una nueva fase del Fondo de Pago a Proveedores, se prestaba especial atención a las deudas contraídas con el tercer sector en temas relacionados con la sanidad, la educación y los servicios sociales, en los ámbitos de mayores, infancia y personas con discapacidad. Esta institución solicitó información general sobre este procedimiento al Instituto de Crédito Oficial (ICO) que remitió un detallado informe sobre este procedimiento e indicó que, desde febrero de 2014, el mecanismo establecido para el pago de proveedores quedó completado y que no se preveía la activación de nuevas fases (13012957).

Por las actuaciones iniciadas con relación al impago de subvenciones y conciertos, la institución tiene constancia de que, aunque con demoras, las administraciones van haciendo frente a sus deudas y abonan lo concedido en su momento (13004892).

8.3.7 Otros recursos

Diversas ayudas también han sufrido demoras en convocarse. Tal es el caso de las **ayudas para el fomento de la autonomía personal de personas con discapacidad** de la Comunidad de Madrid. Tras un seguimiento para que se aprobara la Orden pertinente, finalmente se establecieron las bases reguladoras consensuadas con el CERMI-Madrid, que acogen la petición de la interesada de que se cubriese la adaptación de vehículos a motor, además de un amplio número de ayudas técnicas y ayudas a la movilidad (13011931).

En 2013 se recibieron diversas quejas mostrando la disconformidad con el cierre del Centro Ocupacional Espinardo en Murcia, ya que los interesados no encontraban motivos para la clausura y temían que los residentes no fueran reubicados en otros centros menos adecuados. La Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia indicó, como razones para su decisión, el deterioro de las instalaciones y el aislamiento del centro y reubicó a todos los usuarios (13024441).

En el informe de 2013, se dejaba constancia de los problemas de un residente en el centro de San Andrés de Rabanedo (León), dependiente del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), que ponía de manifiesto la dificultad existente para que los residentes pudieran hacer un uso no restringido de las nuevas tecnologías.

Tras el inicio de las oportunas actuaciones, se formuló a la Dirección General del IMSERSO una **Recomendación**, al apreciar que sus criterios sobre seguridad informática desconocen el vínculo residencial, y tratan a los residentes como meros visitantes, impidiéndoles el libre acceso a la información y a las nuevas tecnologías por una inadecuada definición de la política de redes.

La **Recomendación** finalmente fue rechazada por no considerarse viable y estimarse que incrementaría los riesgos derivados de un uso no controlado de la red corporativa. Tampoco consideran asumible que los interesados contraten redes privadas fijas, dado que eso no exoneraría al IMSERSO completamente de responsabilidad. La única opción que se les ofrece es que estos contraten un acceso a una red inalámbrica. El Defensor del Pueblo finalizó las actuaciones manifestando su discrepancia (12035858).

8.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

El 23 de septiembre de 2014 la Defensora del Pueblo se reunió con los representantes de la Mesa Estatal por los Derechos de las Personas Mayores, que pidieron a la institución implicación para apoyar la aprobación de una Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Mayores.

Esta institución considera que la aprobación de esta convención puede constituir una oportunidad para mejorar la coherencia global de la respuesta a problemas que con frecuencia padecen las personas mayores (pérdida de hecho de autonomía, riesgo de infantilización, falta de apoyo adecuados, aislamiento, precarización de sus perspectivas económicas, etc.), todo ello desde un enfoque estricto de derechos humanos. Esta institución, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, prestará su colaboración y apoyará los trabajos que puedan seguirse para la preparación y aprobación de este proyecto.

8.4.1 Centros residenciales

La protección a la tercera edad sigue siendo un asunto prioritario, debido a la vulnerabilidad de las personas residentes en centros residenciales geriátricos. En informes anteriores se mencionaba la **Recomendación** formulada al Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca, tras iniciarse una actuación de oficio ante la noticia de la muerte violenta de una anciana en una residencia geriátrica a manos de otro residente. La **Recomendación** iba dirigida al establecimiento de un protocolo que contemplara las medidas de observación, seguridad y vigilancia a adoptar con residentes cuyo comportamiento o patologías presenten indicios de riesgo para sí mismos o para otras personas. La **Recomendación** 150/2013 fue aceptada y recientemente se ha recibido el Protocolo creado para la observación, seguridad y vigilancia a adoptar con los residentes de la Residencia Asistida dependiente del Ayuntamiento de Ciutadella (11018416).

Como ya se indicó en el informe de 2013, cuando se producen lesiones en residentes en un centro geriátrico, es obligación de las administraciones y de los servicios médicos de los centros ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial, cuando su etiología no puede ser establecida o sean consecuencia de una agresión, según establecen los artículos 262 y 355 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León un recordatorio del deber legal de cumplimentar de forma sistemática el correspondiente parte de lesiones y ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial. En la contestación del citado organismo, se alude a la existencia del Manual de Buenas Prácticas, en concreto, la Guía Básica para la detección y actuación ante situaciones de maltrato a personas mayores en la que se establecen **Recomendaciones** para los profesionales ante posibles conductas inadecuadas (13000037).

La Administración debe procurar una correcta comunicación con las familias de los residentes que se encuentran en situaciones vulnerables o de terminalidad en centros de estas características. El Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de

Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid un recordatorio del deber legal de disponer de un sistema seguro de remisión y recepción de las comunicaciones entre órganos de esa Consejería. Se constató que el sistema de remisión de los documentos entre organismos de la Consejería era ineficiente, al extraviarse una reclamación de la hija de un residente de la Residencia Peñuelas, sobre las circunstancias del fallecimiento de su padre y no haberse procedido a darle contestación, hecho que el Defensor del Pueblo todavía no tiene constancia de que se haya producido (12007372).

Con el fin de facilitar que los familiares estén más cerca de los residentes en situación terminal, sin quedar sujetos a horarios, se inició una actuación con la **Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de Castilla La-Mancha** ya que no se permitió a una ciudadana acompañar a una hermana suya en los últimos momentos de su vida, en la residencia en la que estaba ingresada, bajo el argumento de que el horario de visitas concluía a una hora determinada. Se indicó que no existe regulación al respecto, por lo que se formuló una **Recomendación** para que se estableciera una regulación general que alcance a todas las residencias de mayores en las que se regule la permanencia de los familiares de los residentes durante los procesos de cuidados paliativos y situaciones terminales. La **Recomendación** se aceptó y se ha elaborado un protocolo que se trasladará a todas las residencias de mayores de la red pública de Castilla La Mancha para su efectiva aplicación (12030120).

Las reclamaciones relativas a la atención que los mayores reciben en los centros residenciales presentan una casuística variada y, en ocasiones, difícil de objetivar. En aquellos casos en que se plantean cuestiones estructurales o de escasez de personal o falta de actividades de estimulación física y ocupacional, se insta a la Administración a adoptar medidas y garantizar que las deficiencias detectadas sean subsanadas (13011149 y relacionadas; 13019173, 13031751, 14000582, 14003510, 14006205 y 14012564).

El uso excesivo de sujeciones y contenciones físicas, así como la administración de psicotrópicos, como medidas para evitar daños a los propios afectados o al resto de los usuarios es una cuestión que preocupa a esta institución. La eliminación de las sujeciones no siempre es bien recibida por parte de los familiares, que temen por la integridad física de sus seres queridos; sin embargo, las experiencias que se están llevando a cabo indican que, con la debida preparación del personal y adoptando ciertas medidas adicionales para evitar riesgos, no se produce un incremento de caídas con consecuencias graves, mientras que los efectos para la dignidad y autoestima de los afectados se aprecian de forma inmediata. Sobre este asunto se han iniciado actuaciones con distintas administraciones (14007740 y 14010841).

En las visitas realizadas conjuntamente con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a las Residencia de Mayores de Laraxe, en Canas, y Residencia de Mayores Geriatros-Coruña, en Oleiros, ambas localidades de A Coruña, se pudo constatar cómo la considerable disminución de usuarios a los que se aplican distintas medidas físicas de contención no había supuesto un incremento en el número de caídas con lesiones.

8.4.2 Gestión de plazas y recursos

La necesidad de acceso a un recurso asistencial puede venir motivada por razones distintas al grado de dependencia que tenga el interesado. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la Ley de dependencia, las expectativas de los usuarios no dependientes son muy limitadas en la mayoría de las comunidades autónomas. Por ejemplo, el de un matrimonio de 90 años, con una hija discapacitada. La madre y la hija fueron valoradas con grado II y el marido con grado I. Esto supuso que las dos primeras ingresaran en un centro de día dejando al padre, que carecía de habilidades para su autocuidado, solo en el domicilio (13026475 y 14009110).

Son frecuentes las reclamaciones en las que los interesados ponen de manifiesto que, solicitado el ingreso en un centro residencial e incluidos en la lista de acceso al recurso solicitado, desconocen el tiempo aproximado que pueden tardar en acceder a la plaza correspondiente, el lugar en el que se concederá la plaza y, en algunos casos, el régimen económico que se les va a asignar. De acuerdo con los datos facilitados por la Administración de la Comunidad de Madrid, en septiembre de 2014, se encontraban en lista de espera 435 personas, de las cuales 164 eran dependientes grado III y 271 dependientes grado II. La solicitud más antigua era de julio de 2009 (14012485).

La Administración debe presentar al ciudadano una gestión transparente, acorde con los principios de publicidad activa que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se halla en proceso de implantación. Para ello, además de conocer los criterios de prelación en la adjudicación de las plazas, resulta necesario que se conozcan las adjudicaciones realizadas y se pueda comprobar que se han asignado a los que ocupaban lugares preferentes. Esta información, además, facilita la planificación de los intereses de futuro de la persona afectada y de sus familiares.

Por ello, se dirigió a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid una **Recomendación** para dotar de transparencia el proceso de adjudicación de plazas en residencia de mayores a través de la publicación periódica de la situación de las listas de espera y de las plazas adjudicadas en la correspondiente pagina web de manera clara, estructurada, accesible y comprensible, conforme al principio de

accesibilidad universal y diseño para todos y para garantizar el derecho a la información de las personas en lista de acceso, ya sea a través de información actualizada de su expediente por vía telemática o de otra vía que facilite el conocimiento actualizado del lugar que ocupa entre los inscritos en dicha lista.

La **Recomendación** fue aceptada en términos generales, si bien, se objetaron problemas de diversa índole que deben ser estudiados con el fin de encontrar soluciones prácticas, por lo que continúan las actuaciones de seguimiento (13009413).

La denegación de acceso a una residencia de mayores de una persona que padece VIH, por considerar que se trata de una enfermedad infecto-contagiosa, fue objeto de actuaciones conjuntas con el Diputado del Común de Canarias. El Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación** a la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, con el fin de trasladar instrucciones a sus representantes en las distintas Comisiones Insulares para que se haga una correcta interpretación de los requisitos exigidos en el artículo 8 del Decreto 236/1998, por el que se regulan las condiciones de acceso en centros de alojamiento y estancia para personas mayores, públicos y privados, con participación de la comunidad autónoma en su financiación, aclarando cuando fuera necesario que no se debe equiparar el VIH a las enfermedades infecto-contagiosas. En el mismo sentido, se dirigió al Cabildo Insular el Comisionado Autonómico. La **Recomendación** fue aceptada y se cursaron las instrucciones pertinentes (12027095).

Se ha constatado el descontento de los usuarios de diversos servicios por el incremento del coste económico y las aportaciones que les exige la Administración. A partir de los convenios firmados, entre los ayuntamientos y las comunidades autónomas, para la financiación de servicios sociales, se ha priorizado la prestación de servicios a las personas dependientes y se ha generalizado la participación de los usuarios en la financiación de servicios que antes recibían gratuitamente. Por ello, se han realizado actuaciones con distintos ayuntamientos, al entender que esta forma de proceder requiere del pertinente respaldo normativo que tiene que ser conocido por los usuarios. La incompleta información facilitada por el Ayuntamiento de Madrid a los beneficiarios de los servicios de teleasistencia y ayuda a domicilio motivó una **Recomendación** que ha sido aceptada (14006333).

En la Comunitat Valenciana, tras la aprobación del Decreto 113/2013, de 2 de agosto, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales, la nueva normativa se aplica tanto a las personas atendidas desde el sistema de servicios sociales como a las atendidas desde el Sistema de Atención a la Dependencia, incrementándose de forma notable las aportaciones que venían realizando los usuarios desde hace años.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana estimó el recurso interpuesto por el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) de la Comunitat Valenciana, declarando la nulidad de pleno Derecho del citado decreto. Esta sentencia no es firme, por haber sido recurrida en casación por la Generalitat, por lo que se siguen cobrando las cuantías fijadas en enero de 2014. Por ello la institución ha formulado una **Recomendación**, orientada a que se dejen sin efecto las liquidaciones practicadas sobre las que se harán las consideraciones pertinentes en el próximo informe, ya que tuvieron salida en los primeros días de 2015 (14008404 y relacionadas).

En el ámbito de la política de envejecimiento activo promovida por el IMSERSO, esta institución solicitó información sobre los requisitos de acceso al Programa de Termalismo Saludable, vinculados a la condición de pensionista de la Seguridad Social, y también respecto algunas personas que quedan excluidas de esta condición por ruptura del vínculo matrimonial. El citado organismo explicó que el acceso a estos programas a personas divorciadas está permitido siempre que estén percibiendo una pensión compensatoria a cargo de su excónyuge. Admitió, también, que la información ofrecida en las solicitudes pudiera resultar confusa, y se comprometió a mejorarla para la próxima convocatoria. Esta institución ha aconsejado al IMSERSO que dicha información debería figurar con carácter permanente en su página web, para general conocimiento y mejor planificación de los usuarios (14011449).

Por otra parte, la implicación de la Dirección General de Migraciones, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para resolver la situación de un grupo de ciudadanos españoles que solicitaban la pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados, y tenían dificultades para acreditar qué nacionalidad fuera originaria, permitió a la reclamante y otros ciudadanos procedentes de Cuba acceder a la citada pensión que les había sido inicialmente denegada (14014352).

8.5 SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Entre las quejas presentadas en el ejercicio 2014 en este ámbito se repiten las relacionadas con la aplicación por las comunidades autónomas de lo previsto en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Especialmente se alude a los efectos de la modificación del calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, para las personas reconocidas en situación de dependencia grado I; a las revisiones del grado de dependencia, de conformidad con el nuevo instrumento de valoración; y a las medidas acordadas por las comunidades

autónomas al amparo de lo preceptuado en las disposiciones del citado texto normativo. Sobre este último aspecto diversas quejas inciden en la modificación de la cuantía de las prestaciones económicas y a las medidas que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, específicamente en lo que se refiere al plazo suspensivo para su abono, en la periodificación de las cuantías generadas por los atrasos derivados de los efectos retroactivos reconocidos y a la extinción de los efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor del real decreto-ley.

A la espera de la resolución del recurso de inconstitucionalidad n.º 1983-2013, formulado, entre otros, contra el artículo 22, las disposiciones adicionales séptima y novena, las disposiciones transitorias octava, novena, décima, undécima y duodécima y la disposición final primera del mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, esta institución sólo ha intervenido cuando ha considerado que las administraciones autonómicas se excedían en la aplicación de lo previsto en la norma estatal, insistiendo en que la normativa que se debería aplicar en la tramitación de los expedientes es la que se encontraba vigente en el plazo que la Administración tenía para dictar y notificar la resolución. De hecho, se han detectado numerosos expedientes administrativos en los que, de haberse dictado en plazo la correspondiente resolución, no hubiera sido de aplicación lo previsto en el citado real decreto-ley.

Debe señalarse que el mayor número de quejas tiene su origen en la demora en la tramitación de procedimientos administrativos de reconocimiento de la situación de dependencia y en el procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), superando alguna comunidad autónoma en más de dos años el plazo de 6 meses que le impone la normativa. También es objeto de reiteradas quejas el retraso injustificado en la resolución de las solicitudes de revisión del grado de dependencia por agravamiento y, en su caso, la adecuación del PIA, tras el reconocimiento de un grado de dependencia mayor.

El siguiente es la falta de resolución expresa en los citados procedimientos, que con la intervención del Defensor del Pueblo, tras diversos requerimientos, en muchos de los supuestos, han llegado a resolverse, aunque esta institución se ha visto obligada a formular recordatorios sobre el deber legal de resolver en determinados plazos que incumbe a todas las administraciones públicas. Igualmente, se reproduce el anterior motivo de queja con relación a la resolución expresa de los recursos administrativos y reclamaciones presentadas por la parte interesada respecto a los citados procedimientos.

Otra cuestión recurrente es la falta de pago de las prestaciones económicas reconocidas por ausencia de crédito disponible y el reconocimiento del servicio de

atención residencial o de centro de día sin asignación de plaza, por no disponer de vacantes la comunidad autónoma.

Las nuevas fórmulas para calcular la participación de las personas beneficiarias en el coste de los servicios han propiciado también la presentación de diversas quejas, destacándose aquellos supuestos en los que inicialmente se atribuye una participación insuficiente al usuario y posteriormente se acuerda iniciar un procedimiento de reintegro.

A pesar de la aprobación del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, se mantienen diferencias entre comunidades autónomas en cuanto al nivel de protección.

Esta norma recoge la continuidad en la protección de las personas en situación de dependencia que trasladan su residencia de una comunidad autónoma a otra, pero las medidas dispuestas no siempre dan una respuesta eficaz a aquellos supuestos en los que el cambio de residencia no es definitivo. En los casos en los que la persona en situación de dependencia alterna la convivencia con hijos o familiares residentes en distintas comunidades autónomas los problemas de gestión y la escasez de servicios públicos impiden que el reconocimiento de prestaciones cada vez que se produce un desplazamiento de carácter eventual tenga la necesaria agilidad. En la práctica sólo la comunidad autónoma en la que se encuentra empadronada la persona en situación de dependencia es la que asume la atención mientras convive con un familiar residente en la misma, quedando sin protección cuando se traslada a vivir temporalmente al domicilio de otro familiar residente fuera del territorio de aquella.

8.5.1 Reconocimiento de las prestaciones

Como en ejercicios anteriores, persisten las demoras en el proceso de valoración y reconocimiento del grado de dependencia, especialmente en las solicitudes de revisión por agravamiento, y en el procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención (PIA) para determinar y asignar los servicios del catalogo o las prestaciones económicas más adecuadas.

Numerosos expedientes quedan paralizados, sin causa imputable a la parte interesada, una vez formulada la propuesta de PIA y aceptada la prestación ofrecida por los servicios sociales por la persona beneficiaria. Esta situación ha generado quejas respecto de personas reconocidas en un grado de dependencia protegible que no reciben ningún tipo de atención por su condición y que incluso fallecen antes de ver resuelto su PIA. Algunas comunidades autónomas, como la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia, manifiestan expresamente que la falta de crédito disponible impide el reconocimiento de prestaciones.

La demora en la tramitación de los procedimientos de solicitudes y de recursos de alzada, especialmente alarmante en las citadas Comunidades Autónomas, así como en Andalucía y en la Comunidad de Madrid, motivó, ya en el pasado ejercicio, la formulación de **Recordatorios sobre el deber legal de resolver las solicitudes formuladas de forma expresa y en los plazos previstos**. En 2014 esta institución se ha dirigido a la **Consejería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana**, formulando en varias ocasiones recordatorios de esta naturaleza (11013653, 12028087 y 14002740).

La Comunitat Valenciana, que mostró en 2013 su criterio favorable a asumir el recordatorio del deber legal de resolver en forma y plazo, ha aludido a la imposibilidad de hacerlo por falta de crédito y señaló, con relación al reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que se deben cumplir en la actualidad los requisitos incorporados en 2012 por las modificaciones legislativas. A finales de 2014, dado que seguía pendiente la aprobación del PIA en las quejas, se han iniciado actuaciones complementarias con dicha comunidad, con el fin de comprobar si en la tramitación de los expedientes la administración autonómica ha cumplido su obligación de realizar las actuaciones necesarias para impulsar el procedimiento, incluidas las modificaciones presupuestarias previstas a tal fin, dado que la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2014 reconocía a los créditos destinados al pago de las prestaciones para la atención de la dependencia la condición de créditos de reconocimiento preceptivo (11024697, 12001272, 12009915, entre otras).

La Región de Murcia, sin apoyo normativo específico para ello, ha establecido un orden de prioridad en el reconocimiento de derechos y posterga al último lugar el reconocimiento de derechos a los causahabientes de las personas en situación de dependencia fallecidas sin haber recibido los atrasos generados como consecuencia de los efectos retroactivos del reconocimiento de su derecho. No obstante, en el mes de diciembre de 2014, ha manifestado que se esta procediendo al reconocimiento y pago a los herederos en un significativo número de expedientes (13002480, 13002736, 130033414, entre otras).

La Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económica, sociales y administrativas de la **Región de Murcia**, establece la improcedencia del abono de cantidad alguna en el caso de que se produzca el fallecimiento de la persona dependiente, cuando no haya recaído resolución de reconocimiento del derecho de acceso a servicios y prestaciones, una vez transcurrido el plazo de seis meses desde su solicitud. Por ello, esta institución ha comunicado a la **Consejería de Sanidad y Política Social** de la mencionada comunidad autónoma la necesidad de agilizar la tramitación de los expedientes de reconocimiento de grado y de prestación de dependencia para evitar que la inactividad de la Administración prive a los

beneficiarios del derecho que pudiera corresponderles. También se constata retrasos de la Consejería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana en notificar resoluciones de reconocimiento a los herederos de periodos retroactivos reconocidos, y del Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña en abonar las correspondientes prestaciones económicas (11022137, 13023391 y 14002983).

La **Comunidad Autónoma de Cataluña**, aludiendo a la deficiente financiación estatal, ha suspendido el reconocimiento de la prestación vinculada al servicio de atención residencial, así como el ingreso asociado a plazas de prestación económica vinculada. Por este motivo se ha solicitado información sobre la normativa en la que se sustenta la citada suspensión del reconocimiento de la citada prestación y sobre el número de expedientes que se encuentran en dicha situación (14001432).

La **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** viene procediendo a la revisión de los expedientes cuyo Programa Individual de Atención (PIA) está pendiente de aprobar, para considerar la situación de los solicitantes en el momento de asignar el recurso correspondiente, condicionando la agilidad en la resolución de los expedientes a la situación presupuestaria en 2014. Al cierre del presente informe se está pendiente de recibir respuesta a la solicitud de información sobre el número de expedientes pendientes de resolución, sobre la fecha a partir de la cual no se han reconocido dichos programas y sobre las actuaciones llevadas a cabo para agilizar el procedimiento de elaboración de los PIA (13007592, 13008471 y 14006383).

La **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** aceptó diversas **Sugerencias** y un recordatorio de deberes legales que pretendían la adecuada notificación de la resolución de las prestaciones económicas reconocidas, así como el abono efectivo de prestaciones (10013838, 13019966, 13023609 y 13021204).

Con motivo de la tramitación de quejas relativas a la disminución de la cuantía de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León** participó a esta institución el acuerdo por el que dicha prestación no se computa como ingreso a efectos de la concesión de Renta Garantizada de Ciudadanía (13027926).

Los ciudadanos también han expresado su malestar por la falta de información con la que se ha procedido a modificar la cuantía de las prestaciones económicas. La Comunitat Valenciana cita el apartado 7 del artículo 17 de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consejería de Justicia y Bienestar Social, como fundamento para omitir la revisión o modificación del Programa Individual de Atención cuando la cuantía de las prestaciones económicas reconocidas previamente se ve alterada a consecuencia de

la aprobación de un nuevo texto legal que modifica la forma de determinar la cuantía de las citadas prestaciones. Sin embargo, aceptó 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 que tiene todo ciudadano (13008657 y 14010577).

La **Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** ha informado sobre la posibilidad en estudio de modificar el artículo 27, apartado 4, de la Orden de 29 de julio de 2013, que limita la intensidad de los servicios que se prestan de manera concurrente, con el fin de que, cumplidos determinados requisitos, las distintas prestaciones que corresponden a personas con discapacidad resulten compatibles entre sí (13023297).

La **Comunidad de Madrid** ha aprobado la Orden 924/2014, de 9 de abril, de la **Consejería de Asuntos Sociales**, por la que se modifica la Orden 625/2010, de 21 de abril, introduciendo los requisitos y el procedimiento, a instancia de parte, para la revisión de la capacidad económica de las personas en situación de dependencia. Dicha orden establece un sistema para la revisión de la capacidad económica de los beneficiarios de la Ley de dependencia, cuando se produzca una disminución de ingresos de, al menos, el 25 por ciento. Se trata de un avance que corrige situaciones denunciadas por esta institución, como el considerar ingresos habituales los ingresos extraordinarios para el cómputo de la capacidad económica durante todo el plazo de vida de la persona dependiente (11015701, 12006222 y 14006589).

8.5.2 Efectividad del derecho subjetivo

La falta de crédito suficiente ha supuesto que aun teniéndose reconocido un derecho, no se haga efectivo el importe de la prestación económica, quedando supeditado el pago a disponibilidad de fondos para realizar la emisión del documento contable, situación en la que prosiguen las actuaciones de esta institución hasta que se produce el pago (13010853, 13010976, 13013613, entre otras).

Se han constatado, igualmente, demoras en el pago de atrasos de las prestaciones económicas reconocidas por cuidados en el entorno familiar. Por ello, la **Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** ha informado a esta institución de la liquidación de cantidades pendientes de pago, correspondientes a efectos retroactivos referidos al año 2012, a través de los anticipos recibidos en el Plan de Pago a Proveedores. Esta institución ha comprobado que se han llegado a atender las anualidades correspondientes a 2013 durante los meses de julio y septiembre de 2014 (12009463).

Se mantienen importantes demoras en la resolución de los recursos de alzada. Sobre este asunto, la Comunidad de Madrid informó de que la demora de la

tramitación de los recursos se debe al incremento de los formulados en los últimos años y a la dotación de personal no proporcionada al volumen de recursos que se recibe (14006119, 14008375, 14009050 y 14017884).

8.6 FAMILIAS NUMEROSAS

En las quejas relativas a las familias numerosas, los ciudadanos solicitan que se modifique la ley para ampliar sus beneficios a familias que actualmente no tienen acceso al titulo. Entre estas peticiones está que se considere familia numerosa a la compuesta por un solo progenitor y dos hijos, al igual que se hace cuando el progenitor es viudo. También se solicita la extensión del titulo cuando el progenitor padece discapacidad y tiene dos hijos a cargo. En el supuesto de parejas de hecho, se pide que los dos progenitores sean incluidos en el titulo. En el año 2012, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Servicios Sociales e Igualdad** indicó que no consideraba atender estas solicitudes en atención al contexto de dificultad económica y que en el Plan integral de apoyo a la familia se contemplaría un conjunto de medidas a desarrollar por diversos ministerios.

A finales de 2014, la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad ha informado de que el Plan integral de apoyo a la familia se encuentra todavía en elaboración, por lo que no puede detallar las medidas que adoptará el Plan. Sobre la posible reforma de la normativa de familias numerosas, se prevé que el Plan contemple la creación de un grupo de trabajo interautonomico encargado de analizar la aplicación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y de revisar los aspectos que puedan requerir una modificación o actualización. Dicha revisión incluirá los supuestos protegidos, es decir, las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiario del título de familia numerosa, planteadas por el Defensor del Pueblo (14006591, 14006767, 14008164, 14012392 y otros).

Precisamente, sobre este asunto, en el examen de los anteproyectos de ley de protección a la infancia que esta institución realizó, se contemplaba una modificación del artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, mediante la que se extendía la efectividad del título de protección mientras que uno de los hijos continúe cumpliendo los requisitos previstos aunque el resto de sus hermanos mayores no los cumplan. Sin perjuicio de los beneficios que cabe apreciar en esta medida, el Defensor del Pueblo indicó que si se pretendía incidir sobre la norma resultaba prioritario atender los mandatos legales de las leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010 para extender la cobertura de protección de familias numerosas a otros supuestos aún no contemplados (14008872).

Desde otra perspectiva, se han seguido constatando algunos problemas de demoras en la emisión y renovación de los títulos de familia numerosa. Sobre este asunto la Comunidad de Madrid ha reiterado que esta haciendo esfuerzos para cumplir con el deber legal de resolver en plazo las solicitudes, si bien, tiene dificultades por el importante volumen de títulos a tramitar, que se eleva a 25.000 títulos anuales (14000611, 14000751 y 14003723).

8.7 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

8.7.1 Rentas Mínimas de Inserción

En 2014 se ha producido un aumento considerable de las quejas relacionadas con las prestaciones denominadas genéricamente rentas mínimas de inserción. Dicho aumento se ha reflejado sobre todo en las quejas procedentes de la **Comunidad de Madrid**. Sólo en 2014 se han tramitado más de 800 quejas, motivo por el cual se remitieron a la **Consejería de Asuntos Sociales** listados en los que se relacionaban los interesados, para establecer así de forma ágil cuál es el estado de tramitación de los expedientes e intentar determinar los problemas que derivan en demoras en la resolución de más de un año.

La citada Consejería contestó que se está realizando el mayor esfuerzo posible para ir minorando los tiempos de resolución. Sin embargo, no parece que, por el momento, esos esfuerzos estén teniendo resultados, por lo que el Defensor del Pueblo continúa con la tramitación de las quejas y la solicitud de información sobre diversos aspectos, tales como la suficiencia de dotación de personal debidamente formado, las funciones de la Comisión de Coordinación, las relaciones entre diferentes organismos públicos intervinientes, las posibles demoras en la comunicación de los datos solicitados a otras administraciones o el orden de valoración de las solicitudes de los expedientes.

La Consejería indicó que con la aprobación del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, se establecen unos mecanismos más sencillos para la tramitación así como para las revisiones. El Decreto entra en vigor a finales de enero de 2015, por lo que habrá que esperar para disponer de datos de gestión sobre el mismo.

También se observan demoras de más de un año en la resolución por parte de la referida consejería de los recursos de alzada interpuestos por los ciudadanos. Por

ello, se formuló un recordatorio del deber legal de resolver en tiempo y forma (13027357).

La falta de crédito presupuestario es otro de los problemas determinantes de la falta de abono de estas rentas mínimas. En Cataluña, aunque se abonan las cantidades aprobadas, no se pagan los atrasos que pudieran corresponder a los interesados por diversas causas, alegando la falta de suficiente crédito. El Defensor del Pueblo inició actuaciones para determinar cuándo se prevé que se disponga de tal crédito para atender lo debido (13025360 y 13029544).

La Comunitat Valenciana también ha visto desbordados sus servicios a la hora de tramitar los expedientes de la Renta Garantizada de Ciudadanía, así como falta de disponibilidad presupuestaria. Desde el Defensor del Pueblo se formuló un recordatorio del deber legar de resolver en tiempo y forma, a la vez que se solicitaba información sobre las posibles soluciones para evitar tales demoras. La Consejería de Bienestar Social indicó que una de las medidas que se está adoptando para solucionar las demoras en la tramitación de la renta, es la modificación en curso de la Ley de Servicios Sociales. Asimismo, hizo referencia a las conversaciones iniciadas con el Servicio Valenciano de Ocupación y Formación (SERVEF) para desarrollar planes de inserción social para titulares y beneficiarios de esta renta (13026798).

Con el incremento de las quejas relacionadas con las rentas mínimas, se observa que una de las mayores deficiencias es el inadecuado desarrollo normativo de las mismas o incluso, la falta del mismo. Tal es el caso de Galicia, donde la disposición final primera de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social de Galicia, establece que la Xunta, en un plazo de 6 meses desde la publicación de la ley, elaborará las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación. Desde la Consejería de Trabajo y Bienestar Social se indicó que ya estaba redactado el borrador del texto del decreto de desarrollo de la ley que próximamente se procederá a su correspondiente tramitación, por lo que se efectuará un seguimiento sobre el mismo (14006967).

Continúa el seguimiento de la tramitación de la Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia aludido en el pasado informe, con el fin de que se doten créditos presupuestarios de forma suficiente. También se formuló un recordatorio sobre el deber legal de impulsar la aprobación del decreto que desarrolle el contenido de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de la Renta Básica de Inserción (13002854 y 13012028).

Un problema que también se ha detectado es la falta de información suficiente para las personas que perciben una renta mínima y solicitan una pensión no contributiva. Por ello, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias**, para que adoptara las medidas oportunas para informar a los solicitantes del Salario Social Básico, cuando sean

titulares de pensiones no contributivas, de las implicaciones que el incremento de sus ingresos pueda tener en aquellas. Dicha **Recomendación** ha sido aceptada (13029059).

8.7.2 Nutrición infantil

Como continuación de las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo con relación a la pobreza y la nutrición infantil, en mayo de 2014 se formuló una **Recomendación** a todas las comunidades y ciudades autónomas para que se adoptaran las iniciativas necesarias para proporcionar o reforzar la alimentación de los niños en situación de mayor vulnerabilidad durante el periodo estival, utilizando para ello las instalaciones destinadas a la prestación del servicio de comedor escolar de los centros docentes que se determinen, de manera que se mantenga a los menores en su entorno social habitual.

Las comunidades y ciudades que expresamente informan de que han mantenido abiertos comedores escolares para los alumnos que ya tenían beca de comedor o los que pudieran necesitarlo en época estival son: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña y las ciudades autónomas. La Comunitat Valenciana ha establecido un modelo específico a través de escuelas de verano, entre cuyos objetivos está garantizar la alimentación, especialmente de los menores en situación de pobreza severa. Sin embargo, el resto de las administraciones se mostraban contrarias a la apertura de los comedores escolares para los menores en situación de exclusión social, aludiendo al posible efecto estigmatizante que pudiera tener para los propios menores y sus familias.

El interés de la institución se centraba en **asegurar la existencia de una red de garantía para proporcionar alimentación adecuada durante el periodo estival**. Si esto debe hacerse en los comedores habituales o en iniciativas paralelas (escuelas de verano, campamentos infantiles o juveniles, etc.), es una cuestión de menor importancia, y, probablemente, la opción idónea pueda variar en función de diversos condicionantes. Incluso, es posible que deban establecer varias opciones a un tiempo, como se ha hecho en Aragón, en el que además de mantener los comedores abiertos se ha publicado una convocatoria de ayudas de carácter extraordinario, dirigidas a familias que no puedan acceder al servicio de comedor.

Varias administraciones autonómicas afirman que los remedios más adecuados para los problemas de nutrición infantil son potenciar las rentas mínimas o las ayudas de emergencia. Sin embargo estas medidas están ya implantadas y lo cierto es que diversos estudios han alertado en el último año de que el problema persiste. Una vía posible de solución sería establecer ayudas económicas específicas para familias con menores a su cargo, de modo que las necesidades de estos niños puedan atenderse

en el propio domicilio, así lo ha hecho, por ejemplo, La Rioja; pero esta medida por si misma resultará insuficiente si no se acompaña de una mayor agilidad en el tratamiento de estas solicitudes.

Sobre el alegado efecto estigmatizante que puede tener mantener a los menores en un comedor escolar durante la época estival, esta institución entiende que es una cuestión que debe considerarse, pero que no resulta suficiente para rechazar de plano dicha posibilidad si no se adoptan otras medidas alternativas (llevar la comida a casa, entregar vales de compra, actuar a través de entidades sociales de gran implantación, etc.), en términos que permitan un acceso real y efectivo a los recursos necesarios.

Todas las informaciones destacan el aumento de las partidas para ayudas económicas a las familias, tales como las rentas mínimas (aunque son varias las comunidades en las que existen muchas dificultades para tramitar el expediente en el plazo establecido o en abonar la prestación ya concedida), ayudas de emergencia, etcétera.

La institución ha comprobado que va extendiéndose entre las administraciones una conciencia clara de la importancia de actuar para evitar las consecuencias de la pobreza infantil y, más específicamente, los problemas de nutrición infantil. No obstante, debe aún avanzarse en dar a este asunto un enfoque de mayor implicación y colaboración interinstitucionales. De hecho, entre las respuestas recibidas, la de la Comunidad de Madrid apuntaba a que, al cesar las actividades académicas, la posible apertura de las instalaciones escolares y de los comedores correspondería a los ayuntamientos, como propietarios demaniales de las instalaciones. Precisamente las **Recomendaciones** se enviaron a las respectivas Consejerías de Presidencia de los gobiernos autónomos para hacer patente que un esfuerzo de esta naturaleza debe ser parte de un plan que integre los esfuerzos de las diversas administraciones territoriales concernidas.

En esta línea la mayoría de las Comunidades Autónomas reconocen como un hecho positivo el establecimiento del Fondo Extraordinario de 17,4 millones de euros para combatir la pobreza infantil, establecido por la Administración central y destinado principalmente a sufragar gastos de alimentación, ropa, productos de aseo, medicamentos e incluso el alquiler de la vivienda.

En tanto las circunstancias económicas no permitan superar los problemas de muchas familias no resulta razonable que mecanismos que suponen una garantía esencial para muchos menores, como son los comedores y las becas de comedor, se vean interrumpidos durante los periodos vacacionales sin prever paralelamente que las necesidades de una parte de los menores persisten durante estos periodos (14010296 y relacionadas).

8.7.3 Personas sin hogar

La mejor coordinación entre administraciones, así como la necesidad de disponer de un mapa de recursos para atender a las personas sin hogar, que contemple especialmente los nuevos perfiles de usuarios que la crisis económica está haciendo aflorar, son las cuestiones básicas en este ámbito.

En la **Región de Murcia**, se indicó que desde la **Consejería de Sanidad y Política Social** están desarrollando una propuesta de coordinación sociosanitaria para la asistencia, recuperación e inserción de personas con patologías mentales severas o drogodependencias, así como el estudio sobre la prevalencia del trastorno mental en personas sin hogar en Murcia capital (13004555).

Uno de los requisitos fundamentales para poder acceder a una ayuda económica es estar empadronado en la localidad correspondiente y se han detectado problemas de personas sin hogar para acceder al empadronamiento por falta de domicilio. Esta situación ya fue prevista por la Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispuso la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, que contempla para tales casos la posibilidad de realizar el empadronamiento en algún centro de la propia Administración. Respecto de ese asunto, se ha solicitado colaboración a la **Federación Española de Municipios y Provincias**, con el objeto de que se realice un recordatorio sobre la vigencia de estas instrucciones entre las entidades locales (14014737).

8.7.4 Otras cuestiones

Se encuentra en tramitación una queja con la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y con la **Secretaría General de Agricultura y Alimentación** del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre la puesta en marcha en España del nuevo Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas [FEAD] (13031208).

Además, se inició una actuación de oficio para efectuar un seguimiento de la creación, prevista para mediados de enero de 2015, del Programa para la Activación del Empleo y sobre las informaciones referentes a la elaboración de un catálogo de las ayudas sociales para personas en riesgo de exclusión social, con vistas a optimizar la cobertura de la situación de personas sin ningún tipo de recursos ni prestaciones (14018894).

9 VIVIENDA

9.1 CONSIDERACIONES GENERALES

En 2014 se ha recibido cerca de medio millar de quejas relacionadas con el derecho a la vivienda, lo cual no da idea de la magnitud de los problemas, pues muchas de las reclamaciones tienen carácter colectivo y son formuladas por grupos de personas, o bien afectan a una pluralidad indeterminada de ciudadanos.

Aunque ha habido varias actuaciones de oficio, especialmente las referidas a las viviendas protegidas vacías y al funcionamiento del **Fondo Social de Vivienda**, las actuaciones más importantes han surgido por quejas de los ciudadanos.

Han de reseñarse aquí, por su conexión con el derecho a la vivienda, aunque algunos casos figuran en los capítulos sobre Urbanismo y Medio Ambiente, las quejas más relevantes, entre ellas las que en su momento determinaron la visita a la institución de diversos grupos y colectivos:

- quejas por supresión, retrasos e impago de ayudas públicas a la vivienda: fue recibida en la institución la Asociación de Impagados de Ayudas a la Vivienda de Valencia. Las cifras auditadas serían de 55.000 solicitudes pendientes de resolver, por unos 240 millones de euros; pero se discute la validez de estos montantes. También hay problemas graves en la Comunidad de Madrid, Andalucía y Canarias, en ocasiones con discrepancias entre las administraciones autonómicas y el Ministerio de Fomento;
- quejas por el retraso en la tramitación o el impago de las subvenciones para la instalación de ascensores: fue recibida una amplia representación de afectados, son más de mil ciudadanos los que se han dirigido a la institución con este problema; siguen llegando más quejas (vecinos de Getafe y Móstoles, en actuaciones que se siguen con la Comunidad de Madrid). Por el mismo motivo también están en curso varias actuaciones con la Comunitat Valenciana;
- quejas por la venta de viviendas de protección pública a empresas privadas, con casos especialmente graves en Madrid (comunidad autónoma y municipio);
- quejas por diferencias entre la calificación provisional y la definitiva, diferencias notables en cuanto a la superficie útil de las viviendas y a su precio máximo, en una promoción de viviendas de protección pública en el municipio de Tres Cantos (Madrid); las actuaciones en curso se siguen con

la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda (Comunidad de Madrid);

- retraso en la activación del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016;
- deficiente justificación por algunas comunidades autónomas de las cantidades abonadas con cargo a los planes estatales;
- opacidad de algunos procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas;
- desalojos forzosos por ocupaciones ilegales, con casos llamativos como el de El Gallinero y El Ventorro, en Madrid;
- quejas por ruido padecido en las viviendas, presentadas por la Asociación de Vecinos las Cavas y Costanillas, a causa de la concentración de locales de ocio, Distrito Centro de Madrid;
- quejas por el cambio de gestión del cementerio municipal y la construcción de un crematorio en Valdemoro (Madrid), actuaciones aún en curso y que podrían afectar al derecho al uso y disfrute de una vivienda digna.

A continuación se hacen unas consideraciones generales sobre los asuntos más relevantes.

Las **ayudas públicas a la vivienda y su supresión e impago** se encuentran entre los principales problemas tratados en 2014. Ya en 2013 se recibieron numerosas quejas por la supresión con carácter retroactivo de las ayudas estatales, por la interpretación que el Ministerio de Fomento hacía del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. El real decreto-ley suprimía las ayudas y el ministerio interpretó que la supresión afectaba no sólo a las reconocidas en el marco del Plan estatal vigente en aquel momento (Plan 2009-2012), sino, además, a las ayudas reconocidas en planes anteriores.

Esta interpretación motivó una **Recomendación** al **Ministerio de Fomento** para que reconsiderara su postura y aplicase el artículo literalmente, esto es: únicamente referido al Plan 2009-2012. El ministerio, en principio, rechazó esta recomendación.

Sin embargo, en 2014 el ministerio ha reconsiderado su postura cambiando su criterio inicial sobre el artículo en cuestión, en el sentido de la recomendación del Defensor del Pueblo. Esto motivó que la institución se dirigiera de nuevo al ministerio para que informase acerca de las medidas que este pensaba adoptar sobre las ayudas

denegadas hasta entonces (en virtud de la interpretación inicial), teniendo en cuenta las implicaciones para las comunidades autónomas y para las entidades financieras.

A finales de 2014 el **Ministerio de Fomento** comunicó que las comunidades autónomas podrán revisar las resoluciones que hayan sido denegadas, revocándolas, al amparo del artículo 105.1 de la LRJPAC. Además, el ministerio revocará de oficio su no conformidad con las resoluciones estimatorias dictadas por las comunidades autónomas y resolverá de forma estimatoria, librando los fondos. En el apartado siguiente se desarrolla esta información.

También han sido relevantes las numerosas quejas por **impago de las ayudas reconocidas de acuerdo con los planes autonómicos de vivienda**, señaladamente en las Comunidades Valenciana, Andalucía y Canarias.

En el primer caso, durante 2014 han proseguido las actuaciones iniciadas en 2013, debido a la discrepancia entre la información aportada a esta institución por la Administración y la aportada por los interesados en numerosas quejas. Las cuestiones fundamentales son: la eficacia de las resoluciones que reconocen el derecho a la ayuda, su impago y los medios que la Administración pretende utilizar para satisfacer los importes.

Otro asunto de gravedad en 2014 ha sido la **venta de viviendas de protección pública a empresas privadas**. La actuación de la institución ha ido dirigida a señalar a las administraciones vendedoras las posibles irregularidades en que podrían haber incurrido en la operación de venta, y a advertirles de que el cambio de propietario tiene consecuencias de importancia para los inquilinos de las viviendas. Entre esas consecuencias cabe señalar que varía completamente su situación, de ser los destinatarios directos del servicio público de promoción de viviendas –con todo lo que ello lleva consigo– a ser simples sujetos de una relación arrendaticia de carácter privado, en la que no tienen una posición de igualdad real con el arrendador. Ello trae como consecuencia que carecen de medios de oposición frente a medidas adoptadas por el nuevo dueño-arrendador, de manera unilateral y con un empeoramiento de la situación inicial del inquilino (subidas de renta, de gastos de comunidad, obligación de contratar un seguro, etc.). Las actuaciones en curso tuvieron que suspenderse por haberse instado la intervención judicial (posibles delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos o sustracción de bienes públicos a su utilidad social).

Ha sido tratado por esta institución el funcionamiento del **Fondo Social de Vivienda** creado por el Gobierno en 2013. El escaso éxito inicial de este instrumento condujo a iniciar actuaciones con el **Ministerio de Economía y Competitividad**, para que considerara la posibilidad de incluir en el Fondo a la **Sociedad de Activos de Reestructuración del Sector Bancario** (SAREB), previa modificación del convenio

que lo rige. Ello se justificaba en la importancia de la SAREB en el mercado inmobiliario español, del que se ha convertido en actora protagonista por la magnitud de sus cifras de negocio y por el número de transacciones realizadas. Este hecho patente, unido a las referencias contenidas en el Compromiso Cívico del Código de Conducta de la SAREB, por las cuales ésta ha puesto a disposición de las comunidades autónomas cientos de viviendas de su stock para usos sociales, motivó que se hiciera al Ministerio la mencionada consideración.

El Ministerio de Economía y Competitividad respondió que la SAREB no está configurada como un instrumento de la política social de vivienda, sino como un instrumento de la política financiera. Sin embargo, se ha vuelto a someter el tema a su consideración, sugiriendo formalmente la modificación del convenio y la inclusión de la SAREB en el Fondo Social de Vivienda.

También se ha dirigido esta **Sugerencia** al **Ministerio de Fomento**, que ha contestado no corresponderle instar a la SAREB para que actúe en un determinado sentido, y que apoyaba plenamente el criterio al respecto del **Ministerio de Economía y Competitividad**.

El Ministerio de Fomento ha señalado también que durante los años 2013 y 2014 el número de solicitudes recibidas por las entidades financieras ha sido sustancialmente menor al de viviendas ofertadas; por lo que no le parece especialmente necesario aumentar la oferta de viviendas disponibles en el Fondo Social. En mayo de 2014 se decidió ampliar el ámbito de potenciales beneficiarios del fondo. Según el ministerio, una vez que puedan evaluarse los efectos de esta ampliación sobre el número efectivo de solicitantes, será el momento de considerar si hay necesidad de aumentar el número de viviendas ofertadas por el Fondo.

Tampoco aquí, el Defensor del Pueblo ha considerado suficientes las respuestas de ambos ministerios y ha vuelto a dirigirse al de Fomento, sugiriéndole impulsar la ampliación de los potenciales beneficiarios del Fondo Social de Viviendas. Asimismo le ha sugerido dar una mayor difusión al conocimiento por el público del Fondo, con medidas directas o indicando a las entidades bancarias participantes que den una mayor difusión ante el público de esta posibilidad. Todo ello es función de la Comisión de Seguimiento del Convenio del Fondo Social de Viviendas.

En el momento de redactarse este informe la institución estudia dirigir al **Ministerio de Fomento** una **Sugerencia**, fundada en lo siguiente: el Ministerio obvia la importancia de la SAREB en el mercado inmobiliario español, puesta de manifiesto en las cifras de los inmuebles gestionados por la entidad y en su volumen de negocio; incluso ha sido así expresado por la propia SAREB, en la comparecencia de su presidenta ante la Comisión de Economía y Competitividad del Senado en octubre de 2014.

Es la importancia de la SAREB en el sector inmobiliario lo que justificaría la actuación del Ministerio de Fomento en el seno de la Comisión de Seguimiento del Convenio rector del Fondo Social de Viviendas, con independencia de que sea el Ministerio de Economía y Competitividad quien presida esa Comisión, además de la de seguimiento del cumplimiento de los objetivos generales de la SAREB (que cuenta con un capital social cuyo 49% es de origen directamente público).

Que en 2013 y 2014 el número de solicitudes recibidas por las entidades financieras haya sido menor al de viviendas ofertadas no puede significar, como pretende la Administración, que no sea necesario aumentar la oferta. No puede deducirse de esto que no hay necesidad de viviendas, la demanda de mercado (es decir, con capacidad de pago) está hoy muy mermada y en muchos casos es inexistente, mientras el derecho fundamental al uso y disfrute de una vivienda digna (artículo 45 de la Constitución) no está restringido a que haya tal demanda solvente. Estamos tratando de un bien de primera necesidad cuyo precio resulta inalcanzable para la inmensa mayoría, salvo financiación externa, y ni siquiera ésta resulta fácilmente accesible en los últimos años (14009398)[13].

Renta Básica de Emancipación de los jóvenes: la RBE subsiste hasta tanto no se supere el plazo máximo de disfrute o la edad tope de la ayuda; sólo imposibilita el nuevo reconocimiento de RBE la supresión realizada por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Serán efectivas las nuevas líneas de ayuda del Plan 2013-2016, de conformidad con la Orden Ministerial FOM/2252/2014, de desarrollo del Plan Estatal.

9.2 PLANES DE VIVIENDA

9.2.1 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-2012 y anteriores

En 2014 han seguido llegando quejas relativas a las ayudas correspondientes al Plan Estatal de Vivienda 2009–2012 y de planes anteriores. Estas ayudas fueron directamente afectadas por el Real Decreto-ley 20/2012 y después por la Ley 4/2013. La interpretación inicial del **Ministerio de Fomento** del artículo 35 del real decreto-ley implicaba la supresión retroactiva *también* de las ayudas de los planes anteriores, lo que motivó la recomendación de que reconsiderara su postura y aplicase el artículo literalmente, esto es, únicamente referido al Plan 2009-2012.

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

El ministerio rechazó la **Recomendación**. Pero en 2014 ha reconsiderado su postura y cambiado su criterio inicial sobre el artículo 35, justamente en el sentido de la recomendación del Defensor del Pueblo, inicialmente rechazada.

El cambio de criterio hizo necesario pedirle que informara sobre cómo pensaba aplicarlo, habida cuenta de las repercusiones respecto a las comunidades autónomas.

El ministerio responde que las resoluciones denegatorias de las comunidades autónomas podrán ser revisadas y revocadas al amparo del artículo 105.1 de la LRJPAC. Además, el ministerio revocará de oficio su disconformidad inicial y librará los fondos correspondientes a las resoluciones estimadas por las comunidades autónomas. Cuando los interesados hubieran interpuesto recurso de alzada, el ministerio lo estimará o, en su caso, revocará la desestimación inicial de la alzada. En los casos en que conste que contra la desestimación del recurso de alzada se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, la resolución revocatoria debe remitirse al órgano judicial, con el fin de dar por concluido el litigio (14010872).

En relación con este problema es necesario citar, al menos, dos casos en los cuales la actuación de la comunidad autónoma ha diferido de la posición inicial del Ministerio de Fomento.

En **Castilla y León** el Procurador del Común ya había dirigido a la **Consejería de Fomento y Medio Ambiente** la propuesta de revocar las denegaciones de subsidiación de préstamos y reconocerlas, pues cumplían todos los requisitos. La Consejería aceptó la resolución y revocó las resoluciones reconociendo a los solicitantes el derecho a la prórroga de la subsidiación.

Sin embargo, este reconocimiento no se hizo efectivo, ya que el Ministerio de Fomento se negaba a aplicarlo. Esto motivó que los interesados volvieran a acudir al Procurador del Común, el cual, tras dirigirse a la consejería, se dirigió también a esta institución, al considerar que es el Ministerio de Fomento quien debe aclarar abonaría las ayudas de subsidiación reconocidas por la Administración autonómica. Se han iniciado actuaciones con el Ministerio de Fomento, cuya contestación aún no se ha recibido al redactarse este informe (14017889).

Una situación similar motivó el inicio de actuaciones con la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la **Comunidad de Madrid**, que discrepaba de la interpretación del Ministerio de Fomento sobre la retroacción de suprimir las ayudas a la vivienda que seguían vigentes tras el Real Decreto-ley 20/2012. La Comunidad de Madrid continuó emitiendo resoluciones favorables a los ciudadanos, que el Ministerio se negaba a reconocer.

El Defensor del Pueblo sugirió a ambas administraciones (estatal y autonómica) que intentaran solucionar el problema en el marco de la Comisión Bilateral de

Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y formularan criterios comunes de coordinación respecto al pago de las ayudas reconocidas por la Administración regional. Asimismo, se sugirió a la Comunidad de Madrid que iniciase de oficio procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. Ambas **Sugerencias** fueron rechazadas por las administraciones, por lo que las actuaciones se cerraron. En este caso será necesario reanudarlas, tras el sobrevenido cambio de criterio del ministerio (13024409).

También en **Andalucía** ha habido numerosas quejas por impago de las ayudas reconocidas. La **Consejería de Fomento y Vivienda, de la Junta de Andalucía**, adujo a esta institución el gran número de resoluciones pendientes de abonar y la falta de transferencias por parte del **Ministerio de Fomento** para afrontar los pagos. En consecuencia se sugirió a la Consejería realizar una previsión aproximada de los pagos de las ayudas concedidas, de acuerdo con la antigüedad de las resoluciones de reconocimiento y con la información facilitada por el Ministerio de Fomento; e informar de esta previsión a los interesados, para conocimiento general.

La Consejería respondió que el importe necesario para atender las ayudas impagadas se situaba en torno a los 12 millones de euros. Informó, asimismo, que carece de información sobre en qué momento y con qué periodicidad el Ministerio de Fomento remitirá los fondos necesarios, ya que el departamento ministerial no ha proporcionado esa información. Por ello se iniciaron actuaciones con el Ministerio de Fomento para que informara sobre la remisión de los fondos necesarios a la Junta de Andalucía. Esta actuación sigue en curso (10000418).

Plan vigente 2013-2016

El Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (Plan vigente).

Su disposición adicional décima supeditaba la eficacia de las ayudas previstas a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de una Orden del Ministerio de Fomento. Esta orden se publicó el 3 de diciembre de 2014 y entró en vigor al día siguiente, es decir, prácticamente un año y medio después de la aprobación del Plan.

Con anterioridad a esta orden se han firmado varios convenios de colaboración entre el Ministerio de Fomento y comunidades autónomas para la ejecución del Plan. En los convenios se determina la financiación de actuaciones por las administraciones estatal y autonómica durante los años 2014, 2015 y 2016, financiación efectiva únicamente a partir de la entrada en vigor de la Orden ministerial.

Las previsiones de las disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto 233/2013, unidas a las quejas recibidas (Andalucía 12027450 y Madrid 14017130) por ciudadanos que residen en comunidades autónomas que no podían acogerse a las ayudas al alquiler, han motivado que esta institución se dirija al Ministerio solicitando que informe sobre dos aspectos: primero, la justificación de las cantidades pendientes de abonar por las comunidades autónomas procedentes de anteriores planes de vivienda, y, segundo, las razones del retraso en la firma de los convenios a la vista del Acuerdo del Consejo de Ministros, y dado que desde diciembre de 2013 se conoce la cuantía de las ayudas financieras a aportar por el Ministerio.

El Ministerio de Fomento informó, a finales de 2014, de que todas las comunidades autónomas, salvo Madrid y las Ciudades de Ceuta y Melilla, han suscrito el convenio de colaboración para la ejecución del Plan 2013-2016. Respecto a la Comunidad de Madrid señaló que el Ministerio se ha reunido en numerosas ocasiones con la Administración regional, pero es a esta a quien corresponde la decisión de suscribir el convenio (14017130 y 14018188, entre otras).

9.2.2 Planes autonómicos

Durante el año 2014 esta institución ha continuado las actuaciones iniciadas con la Generalitat Valenciana por el retraso en el pago de las ayudas a la vivienda planificadas por esa Administración, en sus distintas modalidades. A lo largo de 2014 ha sido necesario dirigirse en repetidas ocasiones a la Generalitat, al recibirse de los interesados información contradictoria con la proporcionada por la Administración.

Sin perjuicio de los motivos del retraso y de los problemas de gestión aducidos por la Generalitat Valenciana, la última información que ha proporcionado es que el pago de las ayudas pendientes, o al menos una parte, se hará con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico aportado a la comunidad autónoma por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La actuación sigue en curso, ya que se ha preguntado a la Administración autonómica por los criterios que piensa utilizar para el pago, habida cuenta de la cantidad de resoluciones pendientes de abonar y el importe de la cantidad total reconocida (12246513).

También se han llevado a cabo actuaciones con el **Instituto Canario de la Vivienda**, por numerosas quejas, fundamentalmente a causa de la falta de resolución de la solicitud de ayuda. El instituto ha respondido aduciendo la falta de disponibilidad presupuestaria y la supresión de varias líneas de ayuda a lo largo de distintos ejercicios presupuestarios, así como que la falta de resolución implica la denegación por silencio administrativo. En la mayoría de los casos, se han formulado

Recordatorios de deberes legales al Instituto sobre la obligación de resolver expresamente en todos los casos (12013380).

Igualmente, en **Andalucía** han sido numerosas las quejas por falta de resolución de las solicitudes de ayuda. Ha respondido la **Consejería de Fomento y Vivienda** en el mismo sentido en que lo hizo el Instituto Canario: falta de disponibilidad presupuestaria y sentido negativo del silencio administrativo. Como en el caso anterior, se han formulado **Recordatorios de deberes legales** sobre la obligación de resolver expresamente en todos los casos (10034555).

9.3 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Son numerosas las quejas por el procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas seguido en la Comunidad de Madrid, fundamentalmente debidas a la falta de información de los solicitantes sobre el curso de su solicitud. Esto motivó que en 2011 se recomendara a la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda crear un Registro público de solicitantes de vivienda. Con ello, los ciudadanos tendrían información accesible.

La Consejería respondió que por Orden 5042/2009, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se impuso la creación del **Registro Público de Demandantes de Viviendas con Protección Pública** de la **Comunidad de Madrid**. Pero el conocimiento e identificación de los solicitantes de vivienda en arrendamiento con opción de compra para jóvenes y de viviendas del **Instituto de la Vivienda de Madrid** (IVIMA) se lleva a cabo a través de la Lista Única de Solicitantes de Vivienda con Protección Pública en arrendamiento con opción de compra para jóvenes (VPPAOCJ) y de la base de datos de solicitantes de vivienda pública (SDV, para viviendas de titularidad del IVIMA).

Esta institución consideró que no era suficiente con las medidas adoptadas, por lo que se realizó un recordatorio de deberes legales relativo a la obligación de crear el registro, contenida en la disposición transitoria sexta del Real Decreto 2066/2008. La consejería respondió que al no mencionar el nuevo Plan Estatal de Vivienda la existencia del registro, y atendiendo a la coyuntura de restricción presupuestaria, no se contemplaba la implantación efectiva del registro. Por ello, se cerraron las actuaciones, no sin recordar a la Consejería que estaba incumpliendo una obligación legal (10008415).

Esta institución también ha conocido quejas relativas a los **requisitos de adjudicación de las viviendas**, y a los distintos **cupos** de adjudicación.

Un ejemplo significativo es la denegación de la adjudicación de una vivienda por especial necesidad a una persona con discapacidad, que residía con sus padres, en cuyo caso la norma contempla la denegación de la adjudicación. Por ello se sugirió a la Administración modificar la norma para establecer un cupo reservado para personas con discapacidad en todas las convocatorias, y para la regulación de las situaciones de especial necesidad. Esto posibilitaría que puedan acceder a la adjudicación las personas con discapacidad que residan con sus ascendientes sin ser propietarios de una vivienda. La Administración aceptó las **Sugerencias** (13017163).

Los requisitos de adjudicación de una vivienda de protección pública deben ser ponderados. Esta institución no valora favorablemente aquellas normas que flexibilizan en exceso los requisitos para acceder a una vivienda protegida. No se puede reducir estos requisitos, aun siendo relevantes, a meros condicionantes económicos y/o a la inscripción en el registro de demandantes. Si un demandante de vivienda protegida puede ser titular de una vivienda libre y/o poseer simultáneamente más de una vivienda protegida, entonces se erraría la finalidad de estas actuaciones públicas, finalidad que es social.

Pero esto no significa que se haya de ser rigorista con los requisitos de acceso, pues tampoco se ha de excluir, sin más, a los solicitantes que tengan en propiedad una vivienda; puede darse el caso de que no esté a disposición de la unidad familiar por distintas razones: ruina, expropiación, deficientes condiciones mínimas de habitabilidad, etc.; o que la vivienda resulte sobrevenidamente inadecuada por haber cambiado las circunstancias personales de su propietario y este necesite una vivienda adaptada a su discapacidad. En ambos casos, la Administración estaría denegando o excluyendo de un alojamiento digno y adecuado a quien carece de él teniendo un derecho constitucional en su amparo (14006150).

Las adjudicaciones de viviendas públicas por especial necesidad normalmente se dan mediante procedimientos con una regulación escasa y un alto grado de discrecionalidad a favor de las administraciones. Esto motivó en una queja la **Sugerencia** para establecer criterios objetivos de selección, promoviendo la modificación de la ordenanza municipal que regula el procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas en alquiler a unidades familiares o de convivencia en situación o riesgo de exclusión social, cambios y traslados de viviendas arrendadas y permutas de viviendas accesibles (13024407).

En otros casos de solicitudes de vivienda por especial necesidad, se observa opacidad en la actuación de la Administración, que realiza la valoración de las solicitudes en el seno de una comisión. Los adjudicatarios que quedan en lista de espera no son informados de este hecho, ni del orden que ocupan en dicha lista, por lo que se sugirió a la Administración que informara al interesado del estado de su

solicitud. La Administración sólo se ha comprometido a ponerse en contacto con él, únicamente, cuando haya novedades en cuanto a su solicitud (14007218).

9.4 MODIFICACIÓN DE LA RENTA DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Esta institución ha tratado varias quejas en relación a los compromisos de pago propuestos por organismos oficiales para saldar la deuda acumulada de los inquilinos de las viviendas de protección oficial. Estos compromisos se ofrecen habitualmente por entes de carácter instrumental (organismos autónomos o empresas públicas) y rara vez están regulados en una norma jurídica. De aquí que haya un alto margen de discrecionalidad de la Administración respecto al ofrecimiento.

Por otra parte, los interesados desconocen por completo los requisitos y condiciones necesarios para poder acogerse a esta posibilidad. Por ello, se ha recomendado regular el procedimiento de pago de deudas a través de un compromiso de pago, y hacerlo público para general conocimiento de los interesados (14008484).

Un caso particular de problemas en la reducción de rentas y de deudas por rentas impagadas en viviendas protegidas se da en alquileres en que el arrendador actúa en régimen de derecho privado; suele ocurrir con las empresas municipales de vivienda. Aquí tampoco existe una regulación jurídica y suele ser un simple acuerdo del Consejo de Administración de la empresa pública el acto que da lugar a la reducción de la renta o al compromiso de pago. Al igual que en el caso anterior, los posibles beneficiarios desconocen los requisitos para acogerse a esta fórmula, requisitos que son valorados de manera discrecional por la empresa, quien, además, en muchas ocasiones, los lleva a cabo sin formalidades mínimas. Ello, a su vez, dificulta las posibilidades de oposición de los interesados en el caso de que la decisión de la empresa sea negativa. Por ello, esta institución ha recomendado la regulación de este tipo de mecanismos, y su publicidad para general conocimiento de los interesados (12246960).

9.5 VENTA DE VIVIENDAS PROTEGIDAS A ENTIDADES PRIVADAS

Estrictamente la venta se ha producido previa “desprotección” de las viviendas. Es una venta a empresas privadas por las administraciones públicas dueñas de viviendas hasta entonces de protección pública, y ha sido motivo de numerosas quejas de los inquilinos ocupantes.

En un principio las quejas se referían a cuestiones relacionadas sólo con el proceso de venta, tales como el derecho de tanteo de los inquilinos, la protección de datos personales y la falta de información sobre el proceso (los inquilinos han sido informados tras la venta de la vivienda que ocupan).

Sin embargo, en paralelo, ha ido surgiendo otro tipo de cuestiones, por la modificación de la relación jurídica entre el arrendador y el arrendatario. Este pasa a ser una empresa privada sin obligaciones de servicio público, donde antes había una persona jurídica-pública inserta en un programa público de servicios de vivienda, no importaba la forma adoptada (organismo autónomo o sociedad anónima de capital público).

Se han tratado varios casos. Los más importantes se refieren al **Instituto de la Vivienda de Madrid** (IVIMA) y a la **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid** (EMVS).

En ambos casos, se puso de manifiesto a la Administración que el traspaso de la propiedad de las viviendas implicaba una privatización total de la relación entre el beneficiario y el servicio público, en perjuicio del primero, que ostentaba esa condición en virtud de la correspondiente adjudicación de la vivienda, y, por lo tanto, al amparo de un acto público, dictado en ejercicio de la competencia en materia de promoción de vivienda pública de las que son titulares las administraciones.

Esta institución ha considerado que el ejercicio de esa competencia no se reduce a una relación arrendaticia, sino que implica una esfera de derechos (posibilidades de reducción de rentas, mecanismos de pago de las deudas de los inquilinos, posibilidad de cambio o permuta de la vivienda, etc.). Esta esfera de garantía se ve drásticamente reducida al limitarse estrictamente al contrato de arrendamiento, civil, sin obligaciones de servicio público.

Las actuaciones, iniciadas ya en 2013 y considerablemente avanzadas, hubieron de suspenderse en otoño de 2014 al haberse instado la intervención de los Tribunales de Justicia ante posibles delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos o sustracción de bienes públicos a su utilidad social (13031492 y 13008943).

El **Ayuntamiento de Móstoles**, a través del Instituto Municipal de Suelo de Móstoles (IMS), ha convocado en dos ocasiones licitación pública para vender una promoción de viviendas protegidas. El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones para advertir de las consecuencias que tendría la venta y solicitar la aclaración de dudas que generan algunas cláusulas del pliego de condiciones regulador de la venta de estas viviendas (13027469).

Otro caso es el ocurrido en Barcelona, donde el **Consejo Comarcal del Barcelonés** ha vendido a una empresa privada el derecho de superficie de varias viviendas de protección oficial (F14004126). Las actuaciones, iniciadas de oficio, se han interrumpido al tener conocimiento, a través de la Generalitat de Cataluña, de que varios de los inquilinos de las viviendas afectadas por la operación se han dirigido también al Síndic de Greuges.

9.6 IMPAGO DE CUOTAS DE LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DE LOS PISOS PROPIEDAD DEL ORGANISMO PÚBLICO DE VIVIENDAS

Esta institución ha recibido varias quejas por el impago de los gastos correspondientes a las comunidades y mancomunidades de propietarios de viviendas de protección oficial propiedad de organismos públicos. Aunque formalmente la obligación de correr con estos gastos sea de cuenta de los inquilinos, si estos no pagan es el propietario de la vivienda quien debe asumir esta obligación. Sin embargo, a pesar de tener conocimiento de las deudas, los organismos oficiales supeditan el pago de los gastos comunes a formalidades y procedimientos internos de gestión, lo que ha provocado en varias ocasiones la necesidad de hacer un **Recordatorio del deber legal** de abonar las cantidades adeudadas en concepto de gastos de comunidad (13005483).

9.7 RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

Como es lógico, hay cada vez menos beneficiarios de la RBE, pues el plazo máximo de disfrute establecido en 2007 para la ayuda era de cuatro años o hasta que el beneficiario cumpliera la edad de 30. A ello se une la supresión de la ayuda por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre y por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Esto se refleja en la disminución del número de quejas recibidas, lo cual ha requerido modificar el procedimiento establecido con la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda del Ministerio de Fomento para su tramitación fluida. A finales de 2014 se reanuda la tramitación ordinaria, es decir, individual y normalizada de las quejas, y se prescinde, por innecesario, del sistema utilizado hasta ahora de tramitación por grupos de quejas sobre demoras en la percepción de la RBE.

La Orden Ministerial FOM/2252/2014 de desarrollo del Plan Estatal 2013-2016 respeta el plazo para el cual se tuviera reconocida la ayuda a la renta básica de

emancipación, y posibilita a sus beneficiarios solicitar las ayudas del Programa de ayuda al alquiler. Desde que se resuelve favorablemente la solicitud se extingue el derecho a la RBE.

Cabe destacar que no todos los beneficiarios de la RBE podrán recibir las nuevas ayudas al alquiler que ofrece el Plan Estatal 2013-2016, puesto que las exigencias de acceso son más restrictivas, como, por ejemplo, que la renta sea igual o inferior a 600 euros mensuales.

9.8 VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA VACÍAS

En 2011 esta institución inició un estudio sobre las Viviendas protegidas vacías en España. El estudio se realizó solicitando información a las comunidades y ciudades autónomas y a diez ayuntamientos con núcleos de población de más de 350.000 habitantes.

La información proporcionada por las administraciones era de dos tipos: por una parte, datos meramente estadísticos relacionados con las viviendas protegidas, en distintos aspectos. Por otro, información heterogénea sobre cuestiones relacionadas con la adjudicación de las viviendas y con la actividad administrativa de control del cumplimiento de la legalidad en cuanto a la ocupación de las viviendas adjudicadas.

A resultas de la información recibida, se obtuvieron unas conclusiones de las que derivaron unas **Recomendaciones** a las administraciones, acerca de las viviendas de protección pública y su ocupación. Este estudio se presentó a las Cortes Generales en marzo de 2013.

Tras un nuevo análisis de la información recibida en 2012 y 2013 y su contraste con el curso de los problemas en la última anualidad, esta institución ha decidido volver a consultar a las administraciones sobre las viviendas de protección pública y su ocupación. Se ha buscado una reformulación que facilite la respuesta, y también que la información obtenida guarde homogeneidad y permita la comparación entre anualidades, de modo que puedan extraerse conclusiones fiables.

Algunas preguntas ya se formularon en su día y son simplemente actualizaciones. Otras se reformulan o inciden en aspectos no contemplados antes. Sólo hay algunas pocas cuestiones propiamente nuevas sometidas a las administraciones, que esta institución considera de interés para disponer de un panorama lo más completo posible de la ocupación de las viviendas protegidas vacías en España y su evolución.

El estudio se encuentra actualmente en elaboración, a falta de respuesta de algunas comunidades autónomas.

9.9 DESALOJOS FORZOSOS POR OCUPACIONES ILEGALES

Esta institución lleva varios años recibiendo quejas sobre las actuaciones municipales en el poblado chabolista de “El Gallinero”, en el término municipal de Madrid, uno de los asentamientos chabolistas más grandes de Europa. El caso ha sido objeto de reseñas en informes anuales y en foros públicos.

Las quejas se refieren a temas variados, relacionados con cuestiones urbanísticas, de asistencia social y prestación de servicios públicos. Fundamentalmente, se presentan por cuestiones relacionadas con la actuación de las administraciones en la ejecución de los actos administrativos municipales, incluida la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; en concreto, sobre la manera en que se ejecutan los desalojos de la población chabolista, que viven en condiciones muy precarias, personas en su mayoría menores de edad.

La actuación del **Ayuntamiento de Madrid** ha sido objeto de varias **Sugerencias**: notificación previa a las personas afectadas de la fecha del desalojo, cumplimiento de las obligaciones contempladas en la normativa internacional humanitaria para los casos de desalojos forzosos, normativa que el Ayuntamiento considera escrupulosamente atendida, pero no el Defensor del Pueblo, pues hay quejas por desalojos realizados en horas nocturnas o en condiciones de frío extremo (13032714).

También se ha actuado con motivo de los desalojos y realojamiento de las familias de "El Ventorro" (Madrid). El Defensor del Pueblo ha manifestado a las administraciones autonómica y municipal que sus informes no desvirtúan el parecer de esta institución acerca de lo aconsejable de tener en cuenta que el ejercicio de la potestad urbanística para demoler chabolas o infraviviendas se dirige aquí a grupos de personas que no están en situación ilegal por su sola voluntad, ni deliberadamente.

Los núcleos de chabolas se encuentran al margen de toda normativa, pero también en el sentido de que es población al margen o marginada. La ocupación de infraviviendas deriva de una necesidad extrema. Es decir, en estos casos se está aplicando por las Administraciones una legislación pensada para situaciones no extremas, sino pensada para situaciones normales de ocupación ilegal del suelo (14014314).

En general, el Defensor del Pueblo se encuentra con una Administración poco receptiva a las propuestas ya no sólo de esta institución, sino a iniciativas ciudadanas y de voluntarios que ayudan a estos grupos marginados de personas, a menudo extranjeros o pertenecientes a grupos étnicos. Por el contrario, probablemente, serían las administraciones públicas los mejores instrumentos a través de los cuales podría canalizarse la notable energía ciudadana desplegada por estos grupos de personas

que voluntariamente se prestan a mejorar las condiciones de vida de poblaciones marginadas.

También hay otros casos de ocupaciones ilegales, de otra índole, como el que acaece en Parla (Madrid), en donde el Ayuntamiento es propietario de un terreno adjudicado por 75 años a una mercantil (derecho de superficie), para la construcción de un edificio de residencia transitoria de jóvenes y personas con cargas familiares en régimen de arrendamiento. La actuación municipal resulta difícil debido a la situación económica por la que ha atravesado la empresa adjudicataria, y al deterioro del edificio, como consecuencia de las ocupaciones ilegales. Las actuaciones siguen en curso (13021906).

10 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

10.1 SEGURIDAD SOCIAL

10.1.1 Consideraciones generales

Las quejas relacionadas con las tareas de la Seguridad Social, que numéricamente son altas, se concentran en el ámbito de las prestaciones, que suponen casi un 75 por ciento. El segundo grupo de quejas, que ronda el 13 por ciento, están referidas a asuntos de cotización y recaudación.

Las admisiones suponen en términos globales el 39,02 por ciento de las quejas tramitadas en el ejercicio. De estas el 84 por ciento se concentran en los dos grupos indicados anteriormente. La situación es de equilibrio en lo referido a la actividad de las mutuas de trabajo y enfermedades profesionales, así como respecto de los procedimientos de afiliación, altas y bajas. En el ámbito de la Seguridad Social internacional el número de admisiones duplica al de inadmisiones; aunque, como se ha explicado en otras ocasiones, dichas admisiones acaben siéndolo, en la mayoría de los casos, a título informativo, para seguir la actuación de las entidades de enlace de terceros países en cuyas manos está la resolución de las peticiones de los interesados.

Precisamente a este ámbito de la Seguridad Social internacional se refieren dos de las tres actuaciones de oficio abiertas en el año 2014. La tercera se inició para dar traslado a la Administración del estudio realizado acerca de la aplicación del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas, y recomendar que el mismo sustituyera al índice de precios al consumo (IPC) como criterio de actualización de las tasas y precios públicos de mayor relevancia para los pensionistas.

En cuanto a las inadmisiones a trámite, la primera causa de las mismas, que explica seis de cada diez casos, es la no existencia de indicios de actuación irregular por parte de la Administración; la segunda corresponde a la falta de respuesta por parte de los interesados a las solicitudes de datos o documentos básicos para poder continuar con la investigación.

La mayor parte de la actividad de tramitación está en este campo muy concentrada en tres organismos: El **Servicio Público de Empleo Estatal** (SEPE), el **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS) y la **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS). A gran distancia de estos también se han seguido actuaciones, por ejemplo, con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o el Instituto Social de la Marina. También, de manera incidental, ha

sido preciso dirigirse a varios servicios autonómicos de empleo, para establecer alguna cuestión básica a la hora de determinar si se podrá atender la queja del ciudadano.

Los tiempos de respuesta a los escritos de esta institución resultan aceptables. De hecho la emisión de los primeros requerimientos no son tan frecuentes y los segundos resultan muy escasos, sin que haya resultado necesario en ningún expediente formular un tercer requerimiento.

En el presente año se ha registrado un mayor índice de expedientes concluidos por haberse considerado correcta la actuación de la Administración. Respecto del resto de los motivos de conclusión, casi un 70 por ciento de estos expedientes han sido cerrados tras el reconocimiento por parte de la Administración de un error que ha subsanado, de forma total o parcial. Los casos de diferencia de criterios entre el Defensor del Pueblo y la Administración no han sido especialmente numerosos y se concentran en el capítulo de prestaciones.

Tal y como ocurrió en 2013, se han recibido nuevamente un importante número de firmas en apoyo de la pretensión de convocatoria de un referéndum que reforme la Constitución, con el objeto de salvaguardar el carácter público y el sistema de revalorización de las pensiones públicas. Como en la primera ocasión, dichas firmas han sido trasladadas a las Cortes Generales a los efectos oportunos (13024336)[14].

10.1.2 Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

La implantación de nuevos canales de comunicación telemáticos ha supuesto un avance en las relaciones de las empresas y ciudadanos con los organismos de la Seguridad Social, sin perjuicio de concretas disfunciones, de cuya solución se ha tenido conocimiento tras la actuación de la institución. Es el caso de un interesado que en noviembre de 2013 tuvo que cumplimentar el proceso obligatorio de alta en el sistema de notificación electrónica, como servicio de suscripción voluntaria, sin posibilidad de obtener justificante de inscripción.

La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) ha comunicado que tras hacerse efectiva en diciembre de 2013 la obligatoriedad de ciudadanos o empresas a la recepción de notificaciones en sede electrónica, ésta se realiza de forma automática, sin que los interesados tengan que hacer uso del servicio de suscripción voluntaria, ni ninguna otra acción. También señalaba que, desde el 2012, existe un sistema de suscripción voluntaria a notificaciones, para aquellos que no estando obligados se acogen a dicha opción, así como para ciudadanos que pese a estar

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

obligados no hubieran recibido la notificación de incorporación obligatoria al Sistema (13030982).

Con relación a lo anterior, la Tesorería General realizó una campaña general de comunicaciones a empresarios del Régimen General, incluido el Régimen Especial de Empleados de Hogar, en la que recordaba la **obligatoriedad de recepción de las notificaciones por medios electrónicos** y solicitaba datos de contacto, con el fin de facilitar el acceso al Sistema a los sujetos obligados. Dicho servicio tiene carácter voluntario para los empleadores de hogar, lo que indujo a error a algunos ciudadanos. Por ello, se participó al referido organismo que la redacción de tales comunicaciones no había resultado adecuada, aclarándose la situación a las personas comparecientes (13029938).

En lo que respecta a las bajas de trabajadores autónomos, se ha solicitado a la TGSS que explique los motivos por los que procedió a la baja de oficio de una ciudadana cónyuge de español, a la que la Oficina de Extranjeros denegó la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, por no acreditar medios económicos. La condición de beneficiario del llamado "régimen comunitario" puede acreditarse por cualquier medio de prueba, sin que el derecho al trabajo de un extranjero cónyuge de español pueda supeditarse a la obtención del citado documento (14018791).

10.1.3 Cotización y recaudación

En el pasado informe, se hizo mención a los **embargos de viviendas familiares**, habituales y únicas, por deudas de escasa cuantía a la Seguridad Social. El embargo y posterior subasta de estas viviendas no atiende adecuadamente a lo previsto en el artículo 47 de la Constitución, que consagra el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, no resulta proporcionado al fin perseguido, y genera una nueva necesidad de atender a estas familias a través del sistema de servicios sociales. En atención a estas consideraciones, se remitió una **Recomendación** a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con el fin de establecer un sistema que evite el inicio del procedimiento de desahucio de la vivienda habitual, de deudores en especial situación de vulnerabilidad, por deudas de cuantía reducida en los distintos Regímenes de la Seguridad Social, hasta que la cantidad adeudada pase a mayor importe por el transcurso del tiempo sin haber sido abonada. Se pretende con ello facilitar la recuperación económica de las familias afectadas y evitar su exclusión social, cohonestando la protección social y familiar de los deudores, con el interés público y preferente de asegurar el pago de las obligaciones con la Seguridad Social.

La Secretaría de Estado entiende que para atender el problema indicado resulta suficiente la reforma introducida en la disposición final quinta de la Ley 14/2013, de 27

de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que ha modificado la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, estableciendo un régimen especial para la ejecución del embargo de la vivienda habitual del trabajador autónomo, mediante el que se fija el plazo de dos años desde la notificación de la primera diligencia de embargo hasta la realización material de la subasta, así como la flexibilización en la concesión de aplazamientos de pago. El Defensor del Pueblo debe hacer constar que, en efecto, ello ha supuesto la paralización de los procesos de desahucio durante el citado período, si bien se trata de una medida con límite temporal, que se aplica sólo a trabajadores por cuenta propia, por lo que no puede considerarse una respuesta global a este tipo de situaciones (13006211).

Los sucesivos cambios legislativos que afectan a las normas reguladoras del sistema de la Seguridad Social, determinan la necesidad de adaptar los programas informáticos y elaborar instrucciones que permitan **adecuar la actuación administrativa a los nuevos criterios de aplicación**. En ocasiones, tales adaptaciones no se realizan con la debida celeridad, lo que ocasiona la queja de los ciudadanos. Cabe señalar a este respecto el caso de un empleador en el Régimen Especial de los Empleados de Hogar, que no pudo beneficiarse de la bonificación de un contrato de interinidad por sustitución de la trabajadora en baja por riesgo durante el embarazo; o el colectivo de trabajadores en el Régimen Especial Agrario a tiempo parcial, a los que se continuó exigiendo el pago de la cuota completa, sin tener en cuenta los períodos de inactividad, todo ello, tras la integración de ambos sistemas en el Régimen General de la Seguridad Social. La TGSS revisó los referidos asuntos y, una vez realizadas las modificaciones en las aplicaciones informáticas oportunas, procedió a devolver a las personas afectadas los ingresos indebidamente realizados, con intereses de demora (13008013 y 13021529).

En marzo de 2013 se declaró inconstitucional y nulo el precepto de la Ley General de la Seguridad Social que regulaba el cálculo para acreditar los períodos cotizados por contratos a tiempo parcial, lo que obligó a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social a establecer un **nuevo sistema de cómputo**, como quedó señalado en el informe del pasado año. En noviembre de 2013 una ciudadana se quejó de que no se hubieran dictado instrucciones para declarar si podría corresponderle una prestación por incapacidad permanente, atendiendo a sus cotizaciones a tiempo parcial. La adaptación del aplicativo informático se produjo en febrero del 2014, procediéndose acto seguido al reconocimiento de la pensión solicitada, con fecha de efectos de septiembre 2013, con lo que se dio por finalizada la actuación (14001779).

Otros temas no han podido obtener respuesta acorde a las solicitudes de los reclamantes, aunque en ciertos casos se han adoptado soluciones que atenuaban el impacto negativo de la medida acordada. Así, un trabajador autónomo que

compatibilizó jubilación contributiva con trabajo por cuenta propia (jubilación activa), solicitó que se le permitiera ingresar la cantidad que verbalmente le fue indicada, y que posteriormente resultó superior, una vez adaptado el programa informático a este nuevo tipo de jubilaciones. La Tesorería General no accedió a su petición, pero autorizó el ingreso sin recargo de tres recibos pendientes en la fecha posterior a la de su ingreso voluntario (13030872).

Tampoco se procedió a la devolución de los ingresos reclamados por una ciudadana que, siguiendo indicaciones recibidas en las dependencias de la Seguridad Social, cotizó simultáneamente en el Régimen General y como trabajadora autónoma, durante el año 2012, por haber formulado su petición fuera de plazo, esto es, una vez transcurridos los cuatro primeros meses del siguiente ejercicio. Se ha solicitado a la TGSS que evalúe la posibilidad de prolongar dicho plazo, con el fin de que los ciudadanos que coticen en régimen de pluriactividad, puedan obtener mejor orientación sobre los requisitos para solicitar la correspondiente devolución por exceso de cotización (13025441).

Debe dejarse igualmente constancia de la discrepancia de la institución con el criterio restrictivo aplicado por la TGSS, por el que se denegó el reconocimiento de beneficios en la cotización a una trabajadora autónoma, menor de 30 años, al haber disfrutado de bonificaciones anteriores, en ese mismo régimen. Se ha enviado una **Sugerencia** para que se aplique la reducción de cuotas y se efectúe la oportuna regularización de las ya liquidadas, dado que las bonificaciones que motivaron dicha denegación tuvieron lugar durante cuatro meses a partir de noviembre de 2007, y la nueva petición se realizó en mayo del 2013. Para disfrutar de tales bonificaciones, la norma exige que se curse alta inicial o que no se haya estado dado de alta en los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud, lo que resulta aplicable al caso expuesto (14008452).

Para finalizar este epígrafe, debe hacerse mención de otras dos **Recomendaciones** formuladas en el presente ejercicio. La primera de ellas, dirigida a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, al conocerse, a través de diversas quejas, el incumplimiento por parte de las empresas de la obligación establecida en el artículo 51.9 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es decir, el abono de cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial, a favor de trabajadores con edad igual o superior a cincuenta años, incursos en despidos colectivos por expedientes de regulación de empleo. La sanción pecuniaria aplicable a estos supuestos no resulta disuasoria, por lo que deben buscarse nuevas fórmulas que permitan sustituir la voluntad de la empresa que incumple dicha obligación (14004621).

La segunda **Recomendación** fue remitida a la Tesorería General de la Seguridad Social, a consecuencia de una vulneración de la normativa de protección de

datos, al difundir el teléfono móvil de la depositaria y propietaria de una maquinaria objeto de subasta, sin su consentimiento ni autorización. Ese organismo ha aceptado el criterio de la institución, impartiendo instrucciones a las **Direcciones Provinciales y Unidades de Recaudación**, con el fin de que en los expedientes de apremio se solicite el consentimiento previo y expreso del depositario, para la divulgación del teléfono privado y otros datos de contacto a terceros interesados en la puja, así como para que se contemple la posibilidad de oposición a dicha cesión (12014921).

10.1.4 Prestaciones por incapacidad

La **Dirección General del INSS** no ha aceptado la **Recomendación** y las distintas **Sugerencias** a las que se hizo mención en el pasado informe, en las que se solicitaban cambios normativos que permitieran adaptar la actuación de esa entidad a la sentencia para unificación de doctrina dictada el 18 de enero de 2012 por el Tribunal Supremo, según la cual debe entenderse que persiste la situación de incapacidad hasta la fecha de la notificación de la resolución de alta médica, así como el derecho de los ciudadanos al cobro de prestación. Por ello, se elevó esta misma propuesta a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**.

La citada Secretaría de Estado ha contestado que, en los casos en los que la extinción de la prestación de incapacidad temporal deriva de la resolución de la denegación de incapacidad permanente, se aplica la doctrina consolidada por el Tribunal Supremo, en el sentido de que los efectos económicos del subsidio de incapacidad temporal se extinguen en la fecha de la resolución del INSS por la que se deniega la incapacidad permanente, incluso aunque esta se produzca con anterioridad a la notificación.

En aquellos supuestos en los que la extinción del subsidio se produce como consecuencia de la resolución del alta médica adoptada por el INSS, ese organismo se ampara en que para considerar que exista doctrina, el Tribunal Supremo deberá pronunciarse de modo reiterado, lo que presupone que la jurisprudencia se constituye a partir de, al menos, dos sentencias que interpreten la norma en igual sentido. Por ello, aplicando un criterio estrictamente jurídico, manifiesta que el INSS no seguirá el criterio que mantiene la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012, a la que se refería esta institución, en tanto que no se produzcan nuevos pronunciamientos.

Ese organismo concluye indicando que la articulación de una modificación normativa como la que se recomienda tendría efectos directos en el incremento del gasto del sistema de Seguridad Social, en un momento en el que resulta necesario realizar una cuidadosa planificación de las diferentes variables a tener en cuenta para garantizar su sostenibilidad. A la vista de lo anterior, se ha dado por concluida la

actuación, sin perjuicio de lo cual, se ha recordado la necesidad de que el Instituto Nacional de la Seguridad Social extreme las precauciones y utilice los mecanismos y cauces a su alcance, incluidos los medios telemáticos, con el fin de notificar con la máxima urgencia este tipo de resoluciones, a ser posible el mismo día en que se dicte la resolución, para evitar que los afectados se vean perjudicados por la pérdida de salarios y de prestación.

El Defensor del Pueblo insiste en su discrepancia con el criterio aplicado en el asunto expuesto, dado que, si bien una sola sentencia dictada por el alto tribunal en casación para unificación de doctrina, no constituye en efecto jurisprudencia, ello no obsta para que se tenga en cuenta el pronunciamiento anteriormente citado, por resultar más favorable a los ciudadanos. Debería, por tanto, ser objeto de estudio, e impartirse criterios que, de modo claro, solucionasen el problema planteado y pusieran fin a los perjuicios ocasionados a los interesados por motivos ajenos a su voluntad, al ignorar su obligada incorporación al puesto de trabajo, hasta el momento en que reciben la correspondiente notificación (11021590 y relacionadas).

Otro asunto que también se reflejó en el anterior informe, es el referido a la firma de un Convenio marco de colaboración de la inspección médica de la Seguridad Social con la Sociedad Española de Médicos Especialistas en Medicina del Trabajo, con el objeto de **elaborar medidas de mejora científica y valoración de los trabajadores**, por parte de ambos grupos de facultativos. Dicho convenio se celebró en Madrid en diciembre de 2013, y en febrero 2014 se constituyó un grupo de trabajo para el estudio de la situación del "no apto no incapacitado laboral". Con relación a las incapacidades laborales, el INSS señala que los procedimientos establecidos en la Ley General de la Seguridad Social y en la Ley de Prevención de Riesgos son diferentes en su régimen jurídico y en su finalidad, por lo que no resultan equiparables.

La Administración manifiesta que el referido convenio ha sido el marco necesario para que los Médicos Inspectores del INSS hayan podido asesorar a los especialistas en medicina del trabajo, en la elaboración de una guía de recomendaciones para la valoración y aptitud de los trabajadores, bajo el prisma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su Reglamento, con lo que se ha dado por finalizada la intervención (13006745).

Continúan siendo frecuentes las quejas de personas que sufren **fibromialgia, síndrome de fatiga crónica, o sensibilidad química múltiple**, por lo que se ha requerido al INSS el envío de datos generales, previsiones de actualización del protocolo de evaluación de incapacidades aplicable a estas patologías, tiempo medio de revisión de otras incapacidades, datos epidemiológicos referidos al período 2010-14, y tiempo medio de incapacidad otorgado a los afectados. También se ha solicitado información sobre los contactos que pudieran haberse llevado a cabo con

asociaciones representantes de este colectivo, y sobre los últimos estudios o proyectos de investigación que pudieran haberse realizado en esta materia. Asimismo, y a instancias del Diputado del Común, se ha solicitado que aclare la razón por la que las personas que obtienen incapacidad permanente por vía judicial por estas enfermedades, son puntualmente llamadas a revisión de grado al año de la firmeza de la resolución cuando en esta no se fija plazo (14014316).

10.1.5 Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo

La denegación de la prestación de maternidad por tener en acogimiento a dos menores en régimen de acogimiento familiar en unidad convivencial de acción educativa (ACAE), regulada en la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2010, de 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia, dio lugar a la solicitud del criterio general del Instituto Nacional de la Seguridad Social sobre la **posibilidad de conceder la prestación de maternidad a los acogedores** que actúen con carácter profesionalizado, ya que en otras comunidades autónomas, como Andalucía o Canarias, se han regulado figuras similares.

El INSS indicó que, de acuerdo con el artículo 133 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, son situaciones protegidas a efectos de la indicada prestación, la maternidad, la adopción y el acogimiento tanto preadoptivo como permanente o simple de conformidad con el Código Civil o las leyes civiles de las comunidades autónomas que lo regulen, aunque dichos acogimientos sean provisionales. Esta misma fórmula se recoge en el artículo 2 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, y en el párrafo segundo del artículo 2.2 se establece expresamente que no se considerarán equiparables otras posibles modalidades distintas de las mencionadas.

Las citadas formas de acogimiento —simple, permanente y preadoptivo— se corresponden con las establecidas en el artículo 173 bis del Código Civil. Ya en el ámbito catalán, también la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de protección de menores, recoge y regula dichas modalidades con idéntica denominación y configuración parecida. La regulación del ACAE en una subsección distinta que el acogimiento familiar, y su no inclusión en el artículo 126 entre las clases de este, determina que se trata de una institución distinta del acogimiento familiar preadoptivo, permanente o simple. El ACAE está previsto para menores cuyas circunstancias entrañan una especial situación, y sólo puede ser ejercido por personas previamente seleccionadas y calificadas por razón de su titulación, formación y experiencia en el ámbito de la infancia y la adolescencia, es decir, por profesionales, a los que se exige una especial disponibilidad y a los que se reconoce una prestación complementaria o compensación económica específica. Por ello, el INSS entiende que dicha institución

se encuentra excluida del ámbito de protección de la prestación de maternidad (13030686).

El artículo 9.1 del RD 295/2009, de 6 de marzo, establece que la madre puede ceder al padre parte de su **descanso de maternidad posterior al parto**, comunicando tal propósito al inicio del citado descanso a la Entidad Gestora. Dicha opción será revocable, a tenor del párrafo segundo, "si sobrevinieren hechos que hagan inviable su aplicación, tales como ausencia, enfermedad o accidente del otro progenitor, abandono de familia, separación, violencia de género u otras causas análogas".

En cambio no está prevista la revocación en caso de incapacidad temporal de la madre, en similares términos a los contemplados en la norma citada y cuando el cuidado del menor resulte imposible por la madre. Ante la solicitud de información de un ciudadano, el Instituto Nacional de la Seguridad Social le indicó que no era posible tal revocación, al no haber efectuado su mujer el derecho de opción con anterioridad al parto.

El referido instituto informó a esta institución de que el interesado no había presentado solicitud, estimando que la misma hubiese sido un paso esencial para analizar el caso y estudiar la posibilidad de acceder a lo demandado teniendo en cuenta circunstancias personales y no sólo económicas. Por tanto, se ha solicitado información respecto del criterio de ese instituto sobre la posibilidad de que el padre pueda disfrutar de la prestación de maternidad en caso de incapacidad temporal de la madre, cuando el cuidado del menor resulte imposible por la madre y el padre no haya efectuado el derecho de opción con anterioridad al parto (13032958).

10.1.6 Pensiones de jubilación

A lo largo del año han tenido entrada distintas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la revalorización de las pensiones públicas para el 2014, acordada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 (Ley 22/2013) en aplicación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Se acordó no interponer el recurso pero, como resultado del estudio, se formuló la **Recomendación** al **Ministerio de la Presidencia**, para que tenga en consideración el cambio que supone dejar de revisar las pensiones con arreglo al IPC, y se incorporen medidas para que los precios específicos para pensionistas adopten el mismo criterio de revisión que supone la implantación del índice indicado en la referida norma.

En respuesta a dicha petición se recibió un informe, preparado por la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, en el que, en síntesis, se indica que

no se está pensando en que el nuevo canon de revalorización constituya la medida de los incrementos de tasas y precios públicos de los servicios prestados a pensionistas. Además, se manifiesta que en caso de atender la **Recomendación**, el asunto excedería del ámbito de la Seguridad Social. Con la no aceptación de la **Recomendación** se concluyeron las actuaciones (14003879, 14004057 y 14006489).

En el último trimestre del 2014 se ha formulado una **Recomendación** al **Ministerio de la Presidencia** para que se modifique la legislación, del IRPF o la propia de los complementos a mínimos de pensiones de jubilación, con el fin de que no se consideren ganancia patrimonial las subvenciones y ayudas para la rehabilitación de viviendas, percibidas por los pensionistas. El hecho de recibir tales ayudas, por lo general para rehabilitación de viviendas en entornos culturales protegidos o en el medio rural, supone un aumento de rentas y, en consecuencia, al superar los umbrales para recibir los complementos a mínimos, se les reclama su devolución. Esto implica un perjuicio desproporcionado para los afectados, máxime si se tiene en cuenta que tales subvenciones fueron concedidas por tratarse de personas con bajo nivel de rentas, y contradice la obligación de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas (12217550).

Sobre el complemento a mínimos, se ha formulado también un recordatorio de deberes legales y una **Sugerencia**, por la falta de motivación en una resolución del INSS sobre reintegro de ingresos indebidos. La decisión administrativa consideraba superado el nivel de renta a consecuencia del rescate de un plan de pensiones, lo que resulta acorde con los criterios jurisprudenciales, pero la persona interesada había formulado unas alegaciones que no fueron respondidas en debida forma, y resultaron igualmente obviadas en el recurso de alzada. El recordatorio y la **Sugerencia** ha sido aceptados, pero dado el tiempo transcurrido desde la emisión de las resoluciones, el INSS ha optado por enviar a la interesada una comunicación, como información anexa, en la que ha efectuado todas las precisiones y aclaraciones referentes a su asunto (13022235).

Se formuló otro recordatorio de deberes legales a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** para que diera cumplimiento a la disposición adicional trigésima quinta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, de aplicación a sacerdotes y religiosos secularizados. Dicha norma obliga al Gobierno a realizar las oportunas modificaciones normativas para garantizar a los titulares de pensiones su derecho a percibir, al menos, el importe equivalente al 99 por 100 de la cuantía mínima de la clase de pensión de que se trate. En respuesta a este recordatorio, la Secretaría de Estado informa de la evolución normativa aplicable a los afectados y manifiesta que la Seguridad Social ha dado un tratamiento específico a este colectivo, debiendo el tema ser objeto de un cuidadoso examen, teniendo presente los principios en que se asienta

el modelo protector. Prosigue la actuación al no haberse recibido información sobre el plazo estimado para que se realicen las citadas modificaciones legales (13011327).

Por su parte, la disposición adicional trigésima cuarta de la referida Ley 27/2011, concedió al Gobierno el plazo de un año para el desarrollo de la **jubilación parcial anticipada** a los 62 años, de trabajadores autónomos que cesen en su negocio o lo traspasen a otra persona a la que deban formar. Este plazo expiró el 1 de enero de 2014 sin haberse elaborado el referido desarrollo normativo. La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha participado que el tema continúa en estudio y requiere ser objeto de consideración cuidadosa, dada la multiplicidad de factores y la incidencia en diversos ámbitos normativos. También alude a otras modalidades de jubilación anticipada en el sistema RETA, ya en vigor. En consecuencia, prosiguen las actuaciones para conocer el resultado de esta tarea de estudio (14003769).

Distintos ciudadanos se quejaron del cambio de criterio de los organismos gestores, sobre la legislación aplicable a solicitudes de jubilación anticipada, de ciudadanos cuya relación laboral se extinguió por causas ajenas a su voluntad, con anterioridad al 1 de abril de 2013. Estas personas podían acogerse a la jubilación anticipada hasta el 2019, si bien se les indicó que al haber suscrito un convenio especial, quedaban incluidos en un régimen de la Seguridad Social y, por tanto, ya no podían beneficiarse de dicha jubilación. Este nuevo criterio carecía de fundamento suficiente, por lo que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social volvió a la interpretación mantenida por el INSS, pasando a entender nuevamente que la suscripción de convenio especial no impide la aplicación de la legislación anterior a la Ley 27/2011, más favorable a los ciudadanos. Se comprometió también a revisar las resoluciones denegatorias de jubilación anticipada, o aquellas cuya cuantía hubieran resultado inferior en aplicación del citado criterio interpretativo, con lo que finalizó la actuación de la institución (14017367 y relacionadas).

10.1.7 Desempleo

Cuestiones procedimentales

El **Servicio Público de Empleo Estatal** (SEPE) remitió información en la que se ponía de relieve que el pago a través de domiciliación bancaria resulta el medio más efectivo y seguro de realizar el ingreso o el abono de cantidades por la Administración, permitiéndose el pago mediante talón bancario cuando el trabajador justifique alguna circunstancia personal por la cual el pago por ingreso en cuenta pueda ocasionarle algún perjuicio grave. Al recibirse quejas en las que se ponía de relieve que el SEPE había informado de la necesidad de abrir cuenta corriente en entidad financiera, por no ser posible el pago mediante talón bancario, se solicitó información sobre la posibilidad de percibir la prestación o subsidio por otro medio.

El citado Servicio reitera la necesidad de efectuar el ingreso en cuenta corriente, por lo que se formuló una **Recomendación**, que plantea dos cuestiones: que se proceda al desarrollo normativo que concrete las circunstancias en las que se permite el pago en efectivo, ofreciendo la debida publicidad para dicha regulación; y que dicha posibilidad se permita con criterio extensivo a los perceptores en tanto no se regule la llamada "**cuenta corriente básica**", dado que el mantenimiento de una cuenta normal conlleva gastos y las entidades de crédito no vienen obligadas, en todo caso, a la apertura de una cuenta corriente. Únicamente se ha aceptado la **Recomendación** en lo referente a dar publicidad de los casos y circunstancias personales en los que cabe autorizar el pago en efectivo. Los otros aspectos de la misma han sido rechazados basándose en el carácter excepcional del pago en efectivo (12256545 y relacionadas).

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que el Documento Nacional de Identidad tendrá pleno valor para acreditar la identidad de los ciudadanos, garantizando en todo caso el respeto al derecho a la intimidad de la persona, sin que los datos que en el mismo figuren puedan ser relativos a raza, religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical, o creencias. A pesar de ello, el SEPE solicitó a un español, de origen extranjero, el pasaporte de su país de origen. La falta de presentación de dicho documento, que no poseía al tener tan solo pasaporte español, supuso la suspensión del pago de la prestación. La Administración asumió que el requerimiento fue erróneo y reanudó el abono de la prestación (14003407).

Se han puesto de relieve los problemas de desempleados que han expuesto su disponibilidad para trabajar en todo el territorio nacional, al desconocer si deben inscribirse como demandantes de empleo en los distintos Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. Al corresponder al SEPE la coordinación con los Servicios Autonómicos de Empleo, se solicitó información respecto de la inscripción como demandante de empleo, en aquellos casos en que los desempleados tengan empadronamiento y residencia en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que pretenden trabajar.

El SEPE ha comunicado que, con carácter general, el trabajador que desee inscribirse como demandante de empleo en los servicios públicos de empleo deberá hacerlo en la oficina de empleo de su comunidad autónoma de residencia y podrá ser seleccionado también para ofertas de empleo en las comunidades autónomas en las que manifieste su disposición para trabajar. Este sistema garantiza que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral, sin barreras territoriales; el registro de las personas demandantes de empleo; la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los Servicios Públicos de Empleo; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la

gestión de la formación profesional para el empleo, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación (14011973).

Prestación de desempleo

En su día, esta institución instó del Servicio Público de Empleo Estatal la adopción de criterios sobre compensación de deudas en los casos en que, dictada resolución judicial declarando extinguida la relación laboral, la empresa no hubiese abonado los salarios de tramitación por la insolvencia del empresario. Por ese Servicio se dio traslado del escrito dirigido a las direcciones provinciales indicando que si el desempleado acredita debidamente no haber percibido los salarios de tramitación por causa de insolvencia del empresario, no se llevará a cabo actuación alguna por parte de la Entidad Gestora.

Al conocer esta institución que se había revocado la prestación por desempleo a un trabajador, aun cuando la empresa había presentado concurso de acreedores y ni esta ni el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) han abonado los salarios de tramitación ni la indemnización reconocida, se solicitó información tanto sobre el caso particular como sobre los criterios generales de actuación.

El **Servicio Público de Empleo Estatal** informó que no fue hasta la comunicación del Defensor del Pueblo cuando tuvo conocimiento de que existía un procedimiento concursal en la empresa, así como del hecho de que no había percibido los salarios de tramitación. Se añadía que de haber sido comunicada dicha situación ello habría supuesto, efectivamente, un procedimiento distinto, conforme a las instrucciones más arriba expuestas. Por tanto, se informó a la interesada que debería acudir a la oficina de prestaciones asignada, para aportar la documentación que justifique sus manifestaciones y de este modo suspender el procedimiento iniciado, hasta que el FOGASA proceda al abono de los salarios de tramitación (13029331).

Son numerosas las quejas en las que se expone la disconformidad con la sanción, de pérdida de un mes de prestación o subsidio, por no estar inscritos los perceptores como demandantes de empleo. En la mayoría de las ocasiones no se ha apreciado actuación irregular, ni por parte del SEPE ni por los Servicio Públicos de Empleo Autonómicos, al deberse la falta de inscripción a olvido o error en la fecha de renovación del Documento de Alta y Renovación de la Demanda (DARDE).

La falta de renovación del DARDE en el caso de realización de un curso de formación virtual supuso que, tras las actuaciones del Defensor del Pueblo, el **Servicio Catalán de Ocupación** reconociera que la información recogida en su página web sobre la necesidad de renovar el DARDE cuando se está realizando un curso de formación virtual no era clara, por lo que ha modificado dicha información en el sentido

de que la participación en programas de formación virtual no comporta la suspensión como demandante de empleo, por lo que debe procederse a la renovación en fecha (12005032).

El artículo 146.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, de la jurisdicción social, impide que los actos declarativos de derechos a las prestaciones puedan revisarse, salvo los errores aritméticos o materiales, pasado el año del reconocimiento. No obstante, el SEPE dictó resoluciones de revocación de subsidios de desempleo ya que los contratos para la formación de alumnos-trabajadores de escuelas taller excluyen la protección por desempleo, sin acudir a la jurisdicción laboral para que declare la improcedencia de la percepción. El **Servicio Público de Empleo Estatal** mantenía el criterio de que a sus actos dictados con anterioridad a la entrada en vigor del referido artículo 146 no les resulta de aplicación esta norma sino la vigente en el momento en que se dictaron; es decir, el artículo 227 de la Ley General de la Seguridad Social.

Tras realizar actuaciones ante el SEPE, se formuló una **Recomendación**, así como varias **Sugerencias** para los casos individuales, en orden a que las revisiones de oficio de actos administrativos, cuyo reconocimiento inicial sea anterior a la entrada en vigor de la Ley reguladora de la jurisdicción social, se efectúen dentro del plazo de un año establecido en el artículo 146 de la misma. La Administración comunicó la aceptación de la **Recomendación**, así como de las **Sugerencias** a ella vinculada, en aquellos casos en los que los ciudadanos presentaran en su momento las correspondientes reclamaciones y recursos. En los casos restantes se entiende que la situación jurídica ha adquirido firmeza y la Administración no debe violentar esa situación (13013813 y 10 relacionadas).

La **Subdirección General de Recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social asume la existencia de retrasos en la resolución de recursos de alzada**. Por ello, se formuló un recordatorio en el sentido de que los recursos de alzada presentados por los interesados se resuelvan de forma expresa, en el plazo de tres meses, dando cumplimiento con ello a lo previsto en los artículos 42 y 115.2 de la Ley 30/1992. En la respuesta se indicaba que la tardanza en resolver los citados recursos se debe al incremento de la carga de trabajo, fundamentalmente por los recursos derivados del Programa PREPARA, e indica que las limitaciones presupuestarias están impidiendo la adecuación de la plantilla. No obstante, indica que se han adoptado medidas para normalizar el servicio y, como solución coyuntural, se ha suscrito un convenio de colaboración con el SEPE para reforzar temporalmente las unidades más afectadas por el retraso (12023676).

Prestación de cese de actividad para trabajadores autónomos

En el informe correspondiente al año 2013 se recogía que la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social** participaba del criterio de esta institución sobre la excesiva rigidez de algunos de los requisitos exigidos para acceder a la prestación de cese de actividad para los trabajadores autónomos, así como de la especial dificultad para la acreditación de ciertas circunstancias.

El *Boletín Oficial del Estado* de 30 de diciembre de 2014, recoge la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. En concreto, la disposición final segunda modifica el régimen jurídico del sistema de protección de los trabajadores autónomos frente al cese de actividad, regulado en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, con el objeto de suavizar los requisitos y formalidades que en la actualidad se exigen y que impiden en la práctica el legítimo disfrute del derecho, así como para ampliar su ámbito a beneficiarios excluidos del mismo y que sin embargo se encuentran en situación de necesidad. Se reduce el excesivo nivel de pérdidas que en la actualidad se exige al autónomo para incurrir en situación de necesidad, entre el 20 y el 30 por ciento de los ingresos, para situar el requisito en el 10 por ciento. La situación de pérdidas se acreditará mediante la entrega de la documentación contable, así como de las declaraciones del IVA, IRPF y demás documentos preceptivos.

Asimismo, se amplía la cobertura a los autónomos que por las características de su actividad se asimilan a los trabajadores económicamente dependientes y, en general, se mejoran la claridad y sistemática de la regulación. No obstante, habrá que aguardar hasta conocer la aplicación que en la práctica se haga de dicha norma para valorar si resulta o no suficiente para superar los problemas advertidos en este asunto (12255340 y relacionadas).

Subsidio de desempleo

Al apreciar deficiencia en la información, que ocasionó un perjuicio económico al interesado, quien pudiendo acceder a un subsidio por cotización insuficiente de 21 meses, solicitó la reanudación de los días no consumidos del subsidio que había tenido en vigor con anterioridad, se formuló una **Sugerencia** al SEPE, sobre la concesión del subsidio por falta de cotización, detrayendo lo ya abonado por el subsidio reanudado y por el PREPARA. La **Sugerencia** fue aceptada y ejecutada en sus propios términos (12037509).

El artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece que, a efectos del cómputo de rentas, se excluyen las asignaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo. Se ha detectado que, por un error de interpretación relacionado con esta circunstancia, fueron denegados un subsidio por responsabilidades familiares y un subsidio para mayores de 55 años. Ambos han sido reconocidos tras las actuaciones realizadas (13025710 y 14002821).

Ante la comparecencia de ciudadanas que exponían que desconocían el lugar de residencia del otro progenitor, y que carecían de convenio regulador, se solicitó información al SEPE sobre la posibilidad de aportar otro tipo de documentación para acreditar la existencia de responsabilidades familiares. El citado servicio indicó que, al igual que en los casos en que hay separación legal o divorcio, cuando se acredite tener hijos, reconocidos por el otro progenitor, sin que exista matrimonio o convivencia, para acreditar la dependencia económica y la existencia de las responsabilidades familiares alegadas, se requiere el convenio regulador con el objeto de constatar la correspondiente pensión alimenticia.

En cuanto a la posibilidad de presentar algún documento que sustituya al convenio regulador en situaciones similares a la contemplada, se señala que podría presentarse un Acuerdo de mediación ante los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma o un acuerdo regulador privado ante notario, y siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, se admite también resolución judicial en la que se haga constar el impago de la pensión de alimentos que le corresponde al menor y la imposibilidad de ejecución de la sentencia que condene al abono de la deuda por alimentos (14002458).

Son numerosas las quejas en las que se pone de relieve la falta de una información, clara y accesible para los ciudadanos, sobre el **cómputo de las rentas para acceder y mantener los subsidios de desempleo**. En concreto, se indica que no resulta fácil determinar el que las pagas extraordinarias no se computan para establecer el límite de rentas que no debe superar la unidad familiar, pero sí son tenidas en cuenta para determinar la renta familiar disponible. Esta complejidad ha sido reconocida por el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de abril de 2014. A la vista de todo ello se formuló al **Servicio Público de Empleo Estatal** una **Recomendación** para que se mejore sustancialmente la información que ofrece en los diversos formatos, poniendo ejemplos prácticos para que resulte inteligible; así como para que informe de las consecuencias legales del incumplimiento de los requisitos y del plazo legal para poder reclamar los ingresos considerados indebidos. El SEPE ha respondido que hará un esfuerzo para revisar la información que figura en la página web del organismo, en la línea indicada por esta institución y, paulatinamente, modificará el contenido de los folletos y guías en formato papel, con objeto de facilitar las actuaciones de los usuarios e incrementar su seguridad jurídica (14015054).

Subsidio para liberados de prisión

El **Servicio Público de Empleo Estatal** entiende que para acceder al subsidio para liberados de prisión los solicitantes deberán haber permanecido privados de libertad en España, y los requisitos de acceso se acreditarán con la certificación de la Administración penitenciaria en España, lo que supone un cambio del criterio mantenido con anterioridad, que caracterizaba el acceso al subsidio por penados en el extranjero.

En apoyo del cambio de criterio se cita la disposición adicional sexagésima sexta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la que se exige que la certificación de la Administración penitenciaria recoja el cumplimiento de lo previsto en el Código Penal y en la Ley General Penitenciaria. Estima el SEPE que ello requiere, implícitamente, que la condena y privación de libertad hayan tenido lugar por aplicación de Código Penal español. Se menciona, asimismo, el artículo 215.1.1 apartado d) de la Ley General de la Seguridad Social, que hace referencia al artículo 87 del Código Penal.

Esta institución no comparte el cambio de criterio en el reconocimiento del subsidio de desempleo para liberados de prisión, establecido por el Servicio Público de Empleo Estatal, toda vez que el artículo 215.1d tan solo indica que los solicitantes deben haber sido liberados de prisión y no tener derecho a la prestación por desempleo, y que la privación de libertad haya sido por tiempo superior a seis meses.

La letra d) del apartado 1 del número 1 del artículo 215 tan solo recoge el derecho a subsidio de desempleo a las personas que hubiesen concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período superior a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal. La alusión al Código Penal recogida en este apartado es otro de los motivos que alega el Servicio Público de Empleo Estatal para apoyar el cambio de criterio, obviando que el citado apartado se redactó por el artículo 1 de la Ley 36/1999, de 18 octubre, y que, con posterioridad a su aprobación, se vino reconociendo el subsidio de referencia a los españoles que cumplieron condena en centros penitenciarios en el extranjero.

Por todo ello, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Empleo que informe de si comparte el cambio de criterio para el reconocimiento del subsidio de desempleo para liberados de prisión, en virtud del cual se exige que se haya cumplido condena en un centro penitenciario en España (14005770).

Renta Activa de Inserción

Esta institución dirigió escrito al **Servicio Público de Empleo Estatal** en el que se indicaba que no se tenían en cuenta las especificidades de los residentes en ciudades fronterizas, como **Melilla** y **Ceuta**, a efectos de la pérdida de antigüedad en la demanda de empleo, que imposibilitan el acceso a la ayuda de la Renta Activa de Inserción. Se indicaba que en numerosos casos los desempleados cuentan con lazos familiares con ciudadanos de Marruecos y que deberían permitirse algunas salvedades en estos casos, cuando las salidas y entradas del territorio nacional se efectúen el mismo día.

El SEPE ha remitido información sobre la legislación que se aplica para la pérdida de antigüedad en la demanda de empleo para el acceso al Programa de Renta Activa de Inserción, sin dar contestación a la posibilidad de regular las entradas y salidas del territorio nacional, por parte de desempleados residentes en ciudades fronterizas. Por ello, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Empleo su criterio sobre la posibilidad de contemplar las especificidades señaladas (12278545).

El citado servicio denegó la solicitud de acceso al Programa de Renta Activa de Inserción a una interesada por trabajar a tiempo parcial, 3 horas a la semana, como empleada de hogar y salario de 90 euros mensuales. Solicitada información, comunicó que, en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula el Programa de Renta Activa de Inserción, ningún trabajador que sea no desempleado en el momento de su incorporación a dicho programa puede acceder a la ayuda. Entienden que, en tal situación, se encuentran las personas que trabajan a tiempo parcial. Respecto de la compatibilización de la ayuda se indicaba que tan solo es aplicable una vez reconocido el derecho y en determinadas condiciones.

Esta institución puso de manifiesto que el Tribunal Supremo ha declarado que el empleo que impide el acceso a los programa de inserción es aquel que coloca al individuo dentro de la población realmente activa y que permita una mínima subsistencia. A la vista de lo anterior, se solicitó información respecto de la compatibilidad de la ayuda con los trabajos a tiempo parcial por cuenta ajena, meramente marginales y cuyo salario mensual sea escaso, hasta el punto de que no permita la subsistencia. El SEPE respondió indicando que el asunto se sometería a estudio, aunque en la última comunicación enviada a esta institución se mantiene el criterio inicialmente expuesto. Por ello se ha solicitado de la Secretaría de Estado de Empleo que se pronuncie sobre el asunto (13012543).

El Servicio Público de Empleo Estatal estimó la reclamación previa interpuesta contra la denegación de la solicitud de incorporación al programa de Renta Activa de Inserción una vez que esta institución dio traslado al mencionado organismo de la

documentación, aportada por la interesada junto a su escrito de queja, en la que se acreditaba su condición de víctima de violencia de género (14008886).

Programa de Recualificación Profesional (Plan PREPARA)

Las demoras en los pagos de las ayudas del programa de Recualificación Profesional (PREPARA) y la resolución de los recursos de alzada, continúan siendo los problemas más comunes en cuanto a la gestión y tramitación de esta ayuda.

Como en años anteriores, se constata que la resolución de los recursos de alzada por parte de la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad** Social se demora en el tiempo, llegándose a superar los dos años desde la interposición del recurso. Se han formulado en más de una ocasión recordatorios del deber legal de resolver en tiempo y forma y esta institución se ha interesado en conocer la previsión sobre la implantación de medidas de refuerzo para revertir la situación.

Con el fin de atender el incremento de recursos actual y el previsible en esta materia, dada la prórroga automática de este Programa, sujeta a la tasa de desempleo según los datos de la Encuesta de Población Activa, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha suscrito un convenio de colaboración con el SEPE, para establecer un refuerzo temporal de tres funcionarios que apoye al equipo que tramita las alzadas con el fin de evitar que las demoras se incrementen (14006840 y 14022009).

Las actuaciones del Servicio Público de Empleo Estatal para normalizar el ritmo de tramitación y de pagos del Programa, según ha informado, se centran en acciones formativas de carácter interno, que pretenden aclarar el procedimiento y unificar los criterios aplicables al programa, así como en el desarrollo de unas herramientas de información interna que permiten mejorar los cruces de datos con las aplicaciones de Seguridad Social, contratación y demanda de empleo y la adecuación a formato IBAN de todas las cuentas bancarias de los beneficiarios, mediante diligencia de verificación de los empleados públicos (14002911).

Se ha formulado recordatorio de deberes legales, para que por las direcciones provinciales del SEPE se remitan los recursos de alzada presentados dentro del plazo máximo establecido legalmente para ello. Dicho recordatorio ha sido difundido a los servicios periféricos por la dirección general (12016443).

10.1.8 Derecho a cobertura sanitaria

El Defensor del Pueblo formuló al Instituto Nacional de la Seguridad Social una **Recomendación**, junto a diversas **Sugerencias** sobre los casos individuales, para

que se reconozca el derecho a la cobertura sanitaria como asegurados o beneficiarios del **Sistema Nacional de Salud** español al colectivo de emigrantes retornados a España, que reciben determinadas prestaciones por parte de Suiza. Tanto la **Recomendación** como las **Sugerencias** han sido rechazadas.

El INSS manifiesta que las interesadas, pues todas las personas que se han dirigido a la institución son mujeres que emigraron a Suiza con su familia y realizaron allí trabajos esporádicos, no pueden acceder a la asistencia sanitaria gratuita por límite de ingresos (100.000 euros/año), ya que se estima que han de tener cubierta dicha asistencia por el sistema suizo. Tampoco se les reconoce como beneficiarias de sus cónyuges, al entender que son titulares de un derecho propio. La solución que se ofrece a estas personas es suscribir un convenio con una mutua suiza o con la Tesorería General de la Seguridad Social en España, con pago de la correspondiente cuota. Ha de tenerse en cuenta que el importe de la prestación que reciben estas personas es muy escaso, no resulta renunciable, y está normalmente por debajo de la cuota a abonar si se suscribe un convenio especial.

La cuestión de fondo es la naturaleza, alcance y cobertura de la prestación suiza, por lo que se ha solicitado a las autoridades diplomáticas y consulares de la Confederación Helvética en España que faciliten información sobre el régimen de derechos, coberturas y obligaciones que conllevan estas prestaciones, así como sobre los requisitos, y, en su caso, costo para estos ciudadanos de la prestación sanitaria por parte del sistema suizo de Seguridad Social (12015822 y relacionadas).

10.1.9 Seguridad Social internacional

Como en años anteriores, siguen siendo elevadas las reclamaciones por deficiencias en la tramitación de procedimientos seguidos al amparo de los Reglamentos Comunitarios de Seguridad Social, fundamentalmente por cotizaciones en Francia, así como en aplicación de convenios bilaterales suscritos con países iberoamericanos, especialmente referidos a Argentina y Venezuela y, con menor incidencia, a otros Estados (México, Colombia, Brasil). Esto implica significativas demoras en el reconocimiento y abono de prestaciones, debidas, en su mayor parte, a la falta de colaboración de los organismos de la Seguridad Social de los países extranjeros, pese a los sucesivos requerimientos efectuados por los organismos de enlace españoles.

La anterior situación ha determinado que se inicien dos actuaciones de oficio ante el **Instituto Nacional de la Seguridad Social**, con el objeto de poder evaluar el origen de dichos problemas. Se ha solicitado información sobre el número de expedientes sin resolver y estado de tramitación, fechas de inicio y de solicitudes de los organismos de enlace. También se ha interesado conocer los tiempos medios y

plazo razonable de resolución, según el criterio de ese organismo, y de las gestiones realizadas, en su caso, por las Consejerías de Trabajo a este respecto. La información recibida está siendo objeto de estudio al cierre del presente informe (14018375, 14017722 y relacionadas).

La actuación llevada a cabo ante el INSS sobre cotizaciones de un interesado en Guinea Ecuatorial, ha permitido conocer que, en el 2014, la Embajada de Malabo ha certificado los años cotizados a efectos del cálculo de su pensión de jubilación. Ha sido preciso que el organismo de enlace español realizara numerosas y reiteradas gestiones ante la Caja de Pensiones y Seguros Sociales de aquel país, de las que se ha dado cuenta en pasados informes, hasta poder obtener este resultado positivo (12008294).

También ha finalizado de forma satisfactoria la queja de un ciudadano español, al que una dirección provincial del INSS computó once trimestres de cotización en Francia, en lugar de once años. La entidad gestora rectificó el error material y reconoció el derecho del reclamante a pensión del seguro de vejez e invalidez (SOVI) desde febrero de 2009, fecha del inicio de la prestación (14003660).

Otro asunto al que se hizo mención en pasados informes, guarda relación con el colectivo de marineros españoles que trabajaron en buques de bandera noruega con anterioridad a 1984, a los que Noruega no ofrece cobertura en su sistema de Seguridad Social, por no haber sido residentes en aquel país. En 2014 han proseguido las actuaciones que, desde el año 2012, vienen realizándose ante diversos organismos, entre otros, Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Secretaría de Estado para la Unión Europea. No se ha logrado alcanzar ninguna vía de entendimiento, por la negativa del Gobierno noruego a asumir sus responsabilidades, y al reconocimiento de cualquier derecho a las personas afectadas. Pese a ello, las autoridades españolas se han comprometido a suscitar de nuevo la cuestión, en las reuniones y encuentros que en el futuro puedan celebrarse entre los dos países. Se ha trasladado esta información a los comparecientes, dando por concluida la intervención (12005456).

10.2 EMPLEO

Consideraciones generales

Como en años anteriores, un elevado número de quejas ponen de manifiesto la carencia de empleo de quienes se dirigen a esta institución y su dificultad para incorporarse al mercado laboral. Es especialmente significativo el número de quejas de desempleados mayores de 45 años, que se encuentran en plenitud de facultades

para trabajar pero su edad constituye un obstáculo para reincorporarse al mercado laboral. Son también numerosas las quejas de personas que no pertenecen a colectivos prioritarios, en las que muestran su disconformidad con las medidas a favor de la contratación de quienes sí están incluidos en estos colectivos, como son los beneficios fiscales y las exenciones en materia de Seguridad Social para los empresarios. Estiman que en un contexto de escasez de empleo estas medidas van en detrimento de sus posibilidades de ser contratados, por lo que se consideran injustamente tratados.

También se han recibido quejas de quienes por necesidad se ven abocados a aceptar trabajos en los que no se garantizan sus derechos laborales, con jornadas superiores a las fijadas en el contrato y salarios inferiores a los establecidos en los convenios de aplicación. La actuación de oficio de las condiciones laborales de los trabajadores y la sanción de los abusos detectados corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Es exigible que la Inspección de Trabajo articule todos los recursos posibles para evitar que se produzcan estas actuaciones reprobables y actúe con la mayor eficacia en su detección y sanción.

Sigue constatándose la persistencia de demoras en la percepción de ayudas y subvenciones públicas en apoyo del empleo autónomo y para la realización de cursos de formación para el empleo. Y siguen siendo numerosas las quejas recibidas de quienes esperan que FOGASA abone la parte de salarios e indemnización que legalmente les corresponde tras su despido en los casos de insolvencia empresarial.

10.2.1 Oficinas de Empleo

En el curso de este año no se han recibido quejas significativas sobre el acceso al sistema electrónico del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), lo que parece indicar que se han superado las disfunciones apreciadas el pasado año.

Se ha constatado que los teléfonos que aparecen en la página web del SEPE para solicitar información o concertar cita previa en este organismo son líneas 901, cuyo coste es compartido por el usuario del servicio y el destinatario de la llamada. Ello ha motivado el inicio de actuaciones en fechas recientes, con el fin de conocer si existen otros teléfonos gratuitos para realizar estas gestiones. Al adoptar esta decisión se ha tomado en consideración que la mayoría de las personas que se dirigen al SEPE se encuentran en situación de desempleo, por lo que no parece razonable que el acceso a estos servicios les suponga coste económico (14022142).

10.2.2 Colocación y Empleo

Relaciones laborales de personas con discapacidad

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, impone la obligación de establecer en el plazo de 12 meses la normativa reguladora de la relación laboral de carácter especial, de las personas con discapacidad que trabajan en centros especiales de empleo en aspectos como la subrogación empresarial. El pasado año esta institución recordó a la Administración la obligación de aprobar esta nueva regulación, pero han transcurrido tres años desde que finalizó el plazo para abordar esta regulación y todavía persiste el incumplimiento de esta obligación. Debe insistirse en la importancia que tiene la aprobación de esta normativa para la protección de este colectivo socialmente vulnerable, estableciendo mecanismos que garanticen su estabilidad en el empleo (13019381).

Ayudas al establecimiento del Empleo Autónomo

Las ayudas al establecimiento del empleo autónomo constituyen una medida mediante la que se pretende fomentar la iniciativa empresarial, el empleo autónomo y la dinamización económica. Con carácter general son ayudas sometidas al régimen de concesión directa, de modo que cumplidos los requisitos se genera el derecho a percibirla sin necesidad de comparación o prelación con el resto de solicitudes. No obstante también, con carácter general, su concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias.

Con frecuencia, las administraciones aprueban este tipo de ayudas sin calibrar correctamente el número potencial de solicitantes y sin tener suficiente presupuesto para atender su abono. Este desajuste entre el presupuesto existente y el presupuesto necesario para atender las ayudas ocasiona que muchos ciudadanos inician la actividad empresarial y realizan el necesario desembolso económico, y mantienen su actividad en la confianza legítima de que percibirán la ayuda necesaria para hacer frente a parte de los gastos derivados de su establecimiento como trabajador autónomo, y, finalmente, ven frustradas sus expectativas y no perciben las ayudas pese a cumplir con todos los requisitos, por falta de disponibilidad presupuestaria.

El pasado año se dio cuenta de esta situación, con motivo de las ayudas al establecimiento como trabajador autónomo en la Comunidad de Madrid.

También se dejó constancia de la decisión adoptada en la Comunitat Valenciana de limitar la ayuda a quienes se constituyeron como autónomos a partir del 1 de junio de 2013, con exclusión de quienes habían iniciado su actividad con anterioridad durante el mismo año. La Generalitat Valenciana no ha aceptado la **Recomendación** de esta institución de articular mecanismos para que quienes iniciaron la actividad en

el periodo excluido puedan acceder a las ayudas, pero sí tendrá en cuenta eliminar esta limitación en futuras convocatorias (13023406).

En Andalucía en el mes de julio de 2012 se suspendieron las convocatorias de estas ayudas. Por Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento, se ha aprobado un nuevo programa de ayudas con requisitos más exigentes, pero hay ayudas solicitadas con arreglo a la normativa anterior que han quedado sin abonar por falta de disponibilidad presupuestaria. Esta institución ha solicitado información sobre el número de expedientes afectados por esta situación. Además se ha constatado que la Junta de Andalucía mantiene estos expedientes sin resolver, y se le ha recordado su deber legal de resolver expresamente las solicitudes presentadas por los ciudadanos (14008390).

10.2.3 Formación Profesional

Participación de personas con discapacidad en acciones formativas

Los derechos de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades y no discriminación, y la obligación de la Administración de garantizar su ejercicio, dimanan de mandato constitucional y están recogidos en distintos convenios internacionales y leyes, entre las que cabe citar específicamente en materia de empleo y formación para el empleo la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y con carácter transversal, y como principio orientador del ordenamiento jurídico y de la actuación de los poderes públicos en todos los ámbitos, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación. La ley expresamente extiende estas garantías a la formación para el empleo, lo que significa que la selección por parte de los servicios públicos de empleo de una persona afectada por una discapacidad para la realización de un curso de formación por el empleo, obliga a la Administración competente a facilitar a la persona seleccionada los apoyos complementarios necesarios para garantizar su acceso a la acción formativa en iguales condiciones que los demás participantes.

A pesar de la claridad con la que se reconocen en las leyes estos derechos y las obligaciones de la Administración para que puedan ejercerse de modo efectivo, la queja de una persona con discapacidad auditiva seleccionada por la Comunidad de Madrid, para la realización de un curso de formación dirigido a desempleados enmarcado en un programa de ámbito estatal, que finalmente no pudo realizar esa

actividad por la falta de financiación de un intérprete de la lengua de signos, ha permitido comprobar que todavía no se ha conseguido este objetivo.

El **Servicio Público de Empleo Estatal** ha comunicado que la financiación en las acciones formativas de ámbito estatal del coste de un intérprete de lenguaje de signos podía tener cabida como gasto subvencionable como segundo formador, por haberse contemplado la posibilidad de la presencia de dos formadores impartiendo simultáneamente la acción formativa, pero no específicamente en atención a la discapacidad. Los Servicios de Empleo de Madrid ignoraban la posibilidad de subvencionar este gasto por este concepto y tras las actuaciones de esta Institución han puesto esta circunstancia en conocimiento de las entidades colaboradoras.

Las necesidades de adaptación de las personas con discapacidad pueden ser de muy variada naturaleza, atendiendo a las peculiaridades de la discapacidad que se padezca, y no se agotan mediante la financiación de un segundo formador. Esta institución ha puesto de manifiesto la falta de coordinación y colaboración entre los servicios de empleo estatales y autonómicos para dar solución a las necesidades de las personas con discapacidad para participar en estas acciones formativas y prosiguen las actuaciones iniciadas ante el Servicio Público de Empleo Estatal, con el fin de que se defina de modo inequívoco la obligación de los poderes públicos de cubrir las necesidades de adaptación de estas personas para su acceso a los cursos y se articule un protocolo que defina los mecanismos para que puedan hacer efectivo su derecho (14008664).

Definición de los requisitos exigidos para participar en las acciones formativas

También en el ámbito de la **Comunidad de Madrid**, la discrepancia de dos direcciones generales dependientes de la **Consejería de Empleo, Turismo y Cultura** respecto al alcance del requisito de no disponer de experiencia laboral previa para participar en programas de formación, dirigidos a desempleados a los que se refiere la Orden 5875/2013, de 12 de octubre, ha ocasionado disfunciones en la selección de alumnos. Para superar esta divergencia se han dictado unas instrucciones que no consiguen aclarar la cuestión. Habría sido necesario una modificación de la orden o un pronunciamiento más claro para resolver estos procesos selectivos de forma más eficaz y fundamentalmente para evitar crear falsas expectativas en los ciudadanos que son inicialmente seleccionados y, finalmente, ven truncadas sus posibilidades de participar en la acción formativa por este motivo (14003566).

Ayudas por la participación en acciones formativas

La mayor parte de las quejas recibidas se refieren a demoras en la percepción de las becas de manutención y transporte a las que tienen derecho los participantes

en los cursos de formación para el empleo por su participación en estas acciones formativas.

Entre las quejas estudiadas destaca la grave demora en la concesión de estas ayudas en Andalucía. De acuerdo con la información recibida, en los últimos años prácticamente no se han habilitado fondos para dar cumplimiento a la obligación asumida por la Administración de Andalucía de pagar ayudas de manutención y transporte a las personas que participan en las acciones formativas reguladas en la Orden de 23 de octubre de 2009. Se ha constatado que no existe asignación presupuestaria para pagar las ayudas de manutención y transporte por participación en acciones formativas correspondientes al año 2012, y únicamente se dispone de fondos limitados para atender a las obligaciones derivadas de las acciones formativas anteriores a ese año, comenzando a abonarse las más antiguas, correspondientes a la programación de 2009.

Estas ayudas están destinadas a desempleados y su percepción resulta en muchos casos necesaria para que los participantes en estos cursos de formación puedan hacer frente al coste económico que supone su realización y puede condicionar la continuidad de los estudios. Ello hace exigible su abono en el plazo más breve posible una vez finalizada la acción formativa y presentada la documentación justificativa del derecho a la ayuda y hace difícilmente justificable el retraso de varios años en la resolución y abono de las ayudas que las actuaciones de esta institución han permitido constatar.

En atención a lo anterior, se ha solicitado información a la **Junta de Andalucía** sobre las previsiones para habilitar en los próximos presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía las partidas presupuestarias necesarias para el pago de dichas ayudas, indicando en caso contrario las razones por las que no se considera prioritario hacer frente a esta obligación (13024845).

Denegación de ayudas

Esta institución ha discrepado de la interpretación que se ha hecho de las normas de aplicación en la denegación de las ayudas de transporte solicitadas por participantes en acciones formativas. También ha detectado determinadas irregularidades en el procedimiento seguido en la admisión para la participación en la acción formativa con incidencia en las ayudas solicitadas.

Así, la orden que regula la concesión de estas ayudas en Castilla-La Mancha considera como localidad de residencia de la persona solicitante el domicilio que conste en la demanda de empleo.

La Ley reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que los datos del padrón municipal constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. La orden es un instrumento de rango normativo inferior a la ley y como tal no puede enervar el carácter de documento público del certificado de empadronamiento, probatorio de la vivienda habitual, ya que lo contrario supondría una vulneración del principio de jerarquía normativa.

La orden examinada debe ser necesariamente interpretada en el sentido de que la residencia indicada en la demanda de empleo se considere residencia habitual a los efectos de no exigir para la concesión de la ayuda de transporte otra documentación acreditativa. No obstante, si el interesado acredita residir en otra localidad mediante certificado de empadronamiento, deberá entenderse que queda probado con este documento. En este sentido se ha dirigido una **Sugerencia** a la Consejería de Economía y Empleo de Castilla-La Mancha, que no ha sido aceptada, por entender que puede amparar solicitudes de ayudas fraudulentas.

El certificado de empadronamiento da fe de la residencia salvo prueba en contrario, por lo que podría estar justificado exigir otros medios de prueba válidos en derecho cuando existan indicios de falta de veracidad de los datos consignados en el padrón municipal y de una actuación realizada en fraude de ley para la obtención de la ayuda. Por ello, el rechazo de la **Sugerencia** de esta institución no está suficientemente justificado (13030315).

La Orden reguladora de estas ayudas en La Rioja exige como presupuesto para recibir las acciones formativas estar inscrito como desempleado en el **Servicio de Empleo Riojano**, y reconoce el derecho a la ayuda de transporte a quienes deben trasladarse desde su localidad de residencia para realizar el curso.

En un caso, los Servicios Riojanos de Empleo admitieron la participación de una persona, pese a constar ya desde su solicitud su inscripción en los Servicios de Empleo de Navarra. La Administración de La Rioja no ha aclarado los motivos por los que se produjo esta situación, pero una vez producida debe actuar conforme a sus propios actos y abonar las ayudas necesarias para la realización del curso, ya que su denegación podría considerarse contraria al principio de equidad.

La **Consejería de Industria, Innovación y Empleo** del Gobierno de La Rioja no ha atendido las consideraciones de esta institución, y ha mantenido su resolución denegatoria de la ayuda sin aportar nuevos argumentos que justifiquen su decisión (14006402).

Procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral

Con cierta frecuencia, se reciben quejas que expresan el deseo de que se aprueben procedimientos, para la acreditación de la competencia adquirida a través de la experiencia laboral o vías no formales de formación referidas a distintas cualificaciones profesionales.

Las comunidades autónomas han convocado distintos procedimientos para el reconocimiento, evaluación y acreditación de las competencias profesionales por esta vía, para lo cual deben dar prioridad por mandato legal a las competencias profesionales relacionadas con los sectores de crecimiento que estén generando empleo, las personas desempleadas sin cualificación profesional acreditada y los sectores en los que exista alguna regulación que obligue a los trabajadores que quieran acceder o mantener el empleo a poseer una acreditación formal.

La determinación de las concretas cualificaciones profesionales para las que debe establecerse estos procedimientos de acreditación de competencias profesionales refleja la orientación de las políticas de empleo. Por ello, esta institución no es competente para pronunciarse sobre la conveniencia de dar prioridad a la acreditación de unas competencias profesionales, en detrimento de otras.

Sí debe insistir en la especial importancia de esta vía para la empleabilidad de quienes, por su falta de formación académica, encuentren mayores dificultades de acceso al mercado laboral, y en la necesidad de que las distintas administraciones autonómicas impulsen estos procedimientos para la acreditación de competencias profesionales. El esfuerzo realizado por algunas administraciones autonómicas, para la efectividad de este modo de acreditar las competencias profesionales resulta insuficiente y es obligado destinar recursos para este fin.

Cabe resaltar el **compromiso de las administraciones de Andalucía, Galicia, Baleares y País Vasco en fomentar esta vía de acceso** para posibilitar la acreditación de distintas competencias profesionales Por el contrario, resulta insuficiente el esfuerzo realizado por otras administraciones durante este año, como son Canarias, Cantabria y Extremadura.

Debe destacarse, finalmente, los escasos recursos que dedica la Comunidad de Madrid a estos procedimientos y las limitaciones que, a juicio de esta institución, presentan las dos únicas convocatorias aprobadas hasta este año en esta comunidad autónoma, tanto por el limitado número de cualificaciones profesionales para los que se ha arbitrado el procedimiento (solo dos), como por estar dirigidas solo a trabajadores de empresas con las que tiene conciertos la comunidad autónoma (F14010193).

Certificados de profesionalidad

La superación del procedimiento para la acreditación de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral determina, cuando se han superado todas las unidades de competencia que conforman una determinada cualificación profesional, el derecho a obtener el certificado de profesionalidad que lo acredite.

En Andalucía, el traspaso de las competencias de formación para el empleo de la Consejería de Empleo a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte ha ocasionado demoras en la tramitación de estas solicitudes. Este retraso tiene especial trascendencia en los supuestos en los que existe previsión normativa que limita el ejercicio de la actividad laboral si no se posee certificado de profesionalidad.

Esta institución mantiene en curso actuaciones para conocer el número de solicitudes de certificado de profesionalidad actualmente pendientes de resolución, y la fecha previsible en que se normalizará la gestión de estos asuntos (14007824).

10.2.4 Fondo de Garantía Salarial

Resolución de expedientes

Las quejas relativas a las demoras que padece el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en la resolución de los expedientes, y en el abono de las cantidades que corresponden a quienes han sido despedidos en los supuestos de insolvencia empresarial, han constituido, también este año, el grupo cuantitativamente más significativo de las quejas recibidas en materia de empleo.

Esta institución ha realizado un seguimiento riguroso de la efectividad de las medidas adoptadas por la Administración para la normalización del funcionamiento de este organismo, que padecía en algunas de sus unidades periféricas retrasos superiores a dos años en la tramitación de las solicitudes. Según la información recibida, al finalizar el año 2014 la empresa TRAGSATEC, a la que se encomendó la gestión de los expedientes atrasados (anteriores a 1 de octubre de 2013), estaba ultimando la entrega de los últimos expedientes pendientes de tramitación, cumpliendo las previsiones de la Administración.

FOGASA ha adoptado además medidas de refuerzo en las unidades periféricas consistentes en el nombramiento de un elevado número de funcionarios interinos y medidas funcionales tales como el apoyo de las unidades que se encuentran al día en la instrucción de expedientes a aquéllas con mayor número de expedientes pendientes.

Los expedientes tramitados son remitidos a las distintas unidades periféricas para su resolución y abono de las cantidades correspondientes. Allí confluyen con los

expedientes de fecha posterior, que no fueron objeto de la encomienda de gestión, y se tramitan por orden de antigüedad.

Al finalizar el año 2014 quedan por tramitar más de 65.000 expedientes. En la mayoría de las unidades periféricas atrasadas se están resolviendo expedientes con una antigüedad superior a un año, y FOGASA prevé que en el primer semestre de 2015 sea posible tramitar los expedientes de solicitud de prestaciones dentro del plazo de tres meses previsto en la normativa.

Esta institución proseguirá las actuaciones iniciadas hasta la normalización en la gestión de los asuntos en este organismo (F14002934).

Devolución de ingresos indebidos

En los supuestos de prestaciones indebidamente percibidas, el **Fondo de Garantía Salarial** no permitía el fraccionamiento del pago para la devolución, debido a que el real decreto que regula el funcionamiento de este organismo no contempla expresamente esta posibilidad.

La Ley General Presupuestaria y su normativa de desarrollo son de aplicación supletoria, y el Reglamento General de Recaudación del Estado establece como principio general que todas las deudas tributarias y demás de naturaleza pública cuya titularidad corresponda a la Hacienda Pública son aplazables, salvo las excepciones previstas en las leyes, sin que en este caso esté prevista excepción a esta regla general. Por ello, el criterio de FOGASA no se ajustaba a derecho.

Tras la **Recomendación** de esta institución, el Fondo de Garantía Salarial ha modificado su criterio y ha impartido instrucciones para determinar el procedimiento para atender las solicitudes de fraccionamiento de pago de estas devoluciones (14007355).

10.2.5 Inspección de Trabajo

Regulación del acoso laboral

La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social tipifica en su artículo 8.13 bis como infracción muy grave el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, este no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo.

Esta institución ha recomendado a la **Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** que revise dicha ley y extienda la responsabilidad del empresario a la adopción de medidas para impedir el acoso laboral en cualquiera de sus manifestaciones en el ámbito laboral, con independencia del motivo, causa o razón del acoso, en los términos definidos en los distintos instrumentos internacionales aprobados en el marco de la Unión Europea.

El **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** ha valorado positivamente la Recomendación, que será tenida en consideración en posibles reformas legales (F14004136).

Trabajo infantil

El **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** ha acogido las apreciaciones expresadas por esta Institución en el informe correspondiente al año anterior, y ha modificado la base de datos de la **Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**. De este modo, a partir del año 2015 se dispondrá de datos desagregados sobre actuaciones inspectoras en materia de menores.

Las modificaciones permitirán que en las actuaciones inspectoras se pueda diferenciar dos franjas de edad: los trabajadores menores de 16 años y los trabajadores entre 16 y 18 años. También se distinguirán los siguientes incumplimientos en materia laboral sobre trabajo de menores: prohibición de admisión al trabajo de menores de 16 años, trabajo nocturno y horas extraordinarias. Asimismo, se señalarán los incumplimientos que afecten a las obligaciones en materia de trabajo a menores, impuestas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El criterio seguido para determinar qué datos deben ser objeto de tratamiento ha tomado como referencia las limitaciones del trabajo de menores en España que establece el Estatuto de los Trabajadores. El tratamiento de estos datos es una herramienta necesaria para tener un mejor conocimiento de la incidencia de este fenómeno en España, y constituye un claro avance respecto de la situación previa.

En atención a lo anterior se concluyeron estas actuaciones. A juicio de esta institución, con estos datos no se agotan las obligaciones de la Administración en la prevención y corrección de esta realidad. Existen otros datos, tales como la actividad en la que se ha constatado la infracción, cuya recogida y debido tratamiento puede tener incidencia en la planificación de las actuaciones inspectoras, lo que hace razonable que también se tomen en consideración (F13025847).

Tramitación de recursos de alzada presentados contra resoluciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La constatación de un retraso generalizado, cercano a los tres años, en la tramitación de los recursos de alzada interpuestos contra resoluciones sancionadoras dictadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha determinado el inicio de actuaciones de oficio, en el curso de las cuales el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha reconocido la gravedad de la situación, con 4.000 recursos pendientes y tan solo tres personas dedicadas específicamente a elaborar propuestas de resolución de estos recursos. En el último trimestre de 2014 se han incorporado dos funcionarios a plazas vacantes, lo que ha supuesto una mejora de la situación, pero esta medida no resulta suficiente, a la vista del grave retraso existente, de modo que la Administración no ha podido realizar estimaciones sobre el tiempo necesario para que estos recursos se resuelvan en plazo.

La Administración incide en la imposibilidad de dedicar recursos personales de otras unidades administrativas a esta función, ya que ello iría en detrimento del servicio que prestan actualmente. Otra medida con la que se pretende resolver la situación es el desarrollo de una nueva aplicación informática. Pero, fundamentalmente, se confía en que el Servicio Público de Empleo Estatal asuma la competencia sancionadora respecto de las infracciones relativas a las prestaciones por desempleo y la resolución de los recursos de alzada en esta materia.

Esta institución instará a la Administración la adopción de las medidas necesarias para normalizar la gestión de estos recursos (F14016566).

10.2.6 Otros asuntos

Abono de salarios de tramitación

Las actuaciones de oficio seguidas ante el **Ministerio de Justicia** han permitido constatar un retraso superior a tres años en la gestión de los expedientes, para cumplir con la obligación del Estado de pago de los salarios de tramitación en los términos que exige la ley. Gran parte de las personas con derecho a percibir estas cantidades se encuentran en situación de desempleo como consecuencia de su despido, lo que hace especialmente gravosa la dilación de la Administración en el cumplimiento de esta obligación.

Según la información recibida, en abril de 2014 había pendientes de tramitar 4.436 expedientes de salarios de tramitación por un importe global superior a 40 millones de euros. El **Ministerio de Justicia** ha trasladado a esta institución que el pago de estos salarios de tramitación constituye una prioridad absoluta del ministerio, y, para afrontarlo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 ha

declarado en este ejercicio ampliable el crédito para el cumplimiento de estas obligaciones, hasta la suma igual a las obligaciones que se reconozcan. De forma paralela, se ha aprobado en el mes de junio un real decreto que establece un nuevo procedimiento para la gestión de estos expedientes mediante la agilización del trámite de fiscalización del crédito, con lo que se espera reducir los tiempos de tramitación.

En atención a las medidas adoptadas se concluyeron estas actuaciones, sin perjuicio de reanudarlas para el caso de que se reciban quejas de las que se desprenda que la resolución de expedientes no se está realizando a un ritmo razonable (14004536).

Percepción de la ayuda previa a la jubilación ordinaria

Durante el año 2013 no se ha aplicado la Orden de 5 de octubre de 1994, por la que se regulaba la concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, y se ha suspendido el abono de las ayudas. La Secretaría de Estado de Empleo justificaba esta situación porque estaba elaborando una nueva orden, para adaptar el procedimiento de concesión de estas ayudas a las exigencias de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La tramitación de la modificación normativa del procedimiento para la concesión de las ayudas previas a la jubilación ordinaria, no justifica la inaplicación de la normativa en vigor reguladora de la materia. Además, la Ley General de Subvenciones es de aplicación directa a los procedimientos para la concesión de subvenciones desde su entrada en vigor, y, por tanto, en caso de discrepancia, es de aplicación la norma de mayor rango, conforme al principio de jerarquía normativa. Por ello, los argumentos de la Administración no justificaban la suspensión de las ayudas.

En el mes de enero de 2014 se ha aprobado un nuevo real decreto y se ha iniciado el trámite para el reconocimiento y el pago de las ayudas solicitadas con anterioridad. No obstante, las obligaciones de pago de ayudas del 2013 se trasladan al 2014, y las de este año al 2015, debido a las limitaciones presupuestarias.

Esta institución ha puesto de manifiesto su disconformidad con los argumentos de la Administración para justificar su actuación y permanece atenta, con el fin de que la aplicación de la nueva normativa no determine resoluciones denegatorias de derechos ya adquiridos o se convierta en un obstáculo para que los trabajadores, que tienen reconocido el derecho a las ayudas, las perciban (14008455).

11 HACIENDA PÚBLICA

11.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las circunstancias que caracterizan en este campo, en 2014, es la reforma fiscal que adoptó, en determinados supuestos, algunas de las propuestas realizadas por el Defensor del Pueblo sobre diversas materias, tal y como se detalla más adelante.

Otro elemento a destacar es el notable incremento de las actuaciones de inspección y recaudación de la Administración tributaria, que continúan la línea ya iniciada en años anteriores. Ello conlleva que el número de quejas relativas al ámbito tributario hayan aumentado de igual modo. Los ciudadanos, con carácter general, siguen sin entender adecuadamente los términos en que se efectúan las liquidaciones de la Administración y muestran su desconcierto, especialmente cuando las reciben, así como las sanciones respecto de declaraciones que fueron confeccionadas por el propio personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), o siguiendo sus indicaciones.

11.2 TRIBUTOS ESTATALES

11.2.1 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Uno de los tributos más afectados por la reforma fiscal ha sido el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), quedando modificados casi cien de los artículos de su Ley reguladora. Son muchas las propuestas que había presentado el Defensor del Pueblo en este ámbito, pero solo algunas han sido reflejadas. Efectivamente, se reduce la tarifa general, pero se aplica a mayor masa de ingresos, al desaparecer reducciones que personalizaban el impuesto.

La regulación del impuesto sigue siendo compleja y no se han aclarado conceptos que generan polémica a la hora de su interpretación, por la Dirección General de Tributos. A continuación se incluyen las principales propuestas del Defensor del Pueblo.

La imputación temporal de subvenciones. Tras la aceptación de la **Recomendación** formulada a la **Dirección General de Tributos**, se ha incorporado finalmente la modificación de la regulación de la imputación temporal de las

subvenciones, posponiendo al momento del cobro la ganancia patrimonial que supone la percepción de la subvención y no al momento de su otorgamiento (14017114)[15].

La exención de la ganancia patrimonial obtenida tras la dación en pago de la vivienda habitual. Se ha recogido con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma fiscal, a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, dándole además carácter retroactivo a los ejercicios fiscales no prescritos (13027087).

Se recomendó a la **Secretaría de Estado de Hacienda** la modificación de la regulación del **mínimo por descendientes**, teniendo en cuenta los distintos modelos familiares, con el fin de que se garantizase el principio de igualdad de los progenitores. Se ha dado nueva redacción al artículo 58 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de tal forma que para determinar quién tiene derecho a aplicar el mínimo por descendientes, se asimila a la convivencia la dependencia económica del contribuyente, salvo en los casos de separación o divorcio de los progenitores en que se satisfagan anualidades por alimentos por decisión judicial (13030228).

En relación con el mínimo por descendientes, y con independencia de la reforma fiscal, hay que destacar que tras la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de fecha 11 de septiembre de 2014, los contribuyentes que satisfagan anualidades por alimentos en virtud de decisión judicial a favor de los hijos, respecto a los que ostenten la guarda y custodia compartida, tendrán derecho a aplicar el referido mínimo (14007626).

Lograr la flexibilización de las **condiciones de los aplazamientos y fraccionamientos de pago** de la deuda tributaria, disminuyendo el importe de las cuotas y aumentando el plazo, ha sido uno de los objetivos de esta institución en los últimos años. Hasta la fecha, la mayor parte de las actuaciones iniciadas han resultado infructuosas, pero parece que finalmente se van a dictar instrucciones para flexibilizar las condiciones en algunos casos (13033284).

Se hizo una **actuación de oficio** ante la **Secretaría de Estado de Hacienda** sobre la eliminación de los **coeficientes de actualización y de los coeficientes de abatimiento en el IRPF**. A través de una enmienda en el Senado, se ha suavizado esta previsión al mantener vigentes los coeficientes de abatimiento cuando la venta de los inmuebles no supere los 400.000,00 € (14014848).

La reforma fiscal ha **eliminado los coeficientes de actualización** en las ganancias y pérdidas patrimoniales ocasionadas por la venta de inmuebles. Estos

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

coeficientes de actualización pretendían combatir la depreciación monetaria, y su desaparición va a provocar mayor tributación en las ganancias experimentadas por la enajenación de inmuebles, sobre todo aquellos que se compraron en pesetas y se venden en euros (14014848).

Existen aspectos no materiales de los tributos que son necesarios para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y, sin embargo, la Administración no se muestra sensible con la realidad social a la que van dirigidas las normas.

Con el fin de mejorar el tratamiento fiscal de la familia e incentivar el número de contratos de empleados de hogar, se ha recomendado la creación de una **deducción** de los gastos que ocasiona la contratación **del servicio doméstico**, sobre todo para los supuestos de cuidado de hijos menores y personas mayores, pero la **Recomendación** ha sido rechazada (14005098).

Se solicitó la introducción de una **deducción** por el coste que implica la permanencia en una **residencia geriátrica**, dado que las personas de la tercera edad que viven en una de ellas no tienen la posibilidad de deducir los gastos derivados del pago de su coste en su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La Secretaría de Estado de Hacienda no considera oportuna la creación de dicha deducción y alega que se ha potenciado la figura del mínimo personal y familiar. A juicio de esta institución, el incremento del importe de los mínimos no es suficiente para proteger al colectivo de contribuyentes de la tercera edad que tiene que hacer frente al pago de los gastos de una residencia geriátrica, que suelen ser elevados (14007993).

Se han realizado actuaciones para permitir la aplicación de la **deducción por inversión en vivienda habitual cuando se realizan obras e instalaciones de adecuación de la vivienda por razones de discapacidad,** con el fin de proteger a las personas con discapacidad, aunque se haya suprimido la deducción por inversión en vivienda habitual a partir del año 2013. Basándose de nuevo en el incremento de los mínimos personales y familiares, la **Secretaría de Estado de Hacienda** no ha estimado procedente realizar modificación alguna al respecto (14004140).

La actualización del límite de 8.000 euros anuales fijado como requisito cuantitativo para la aplicación del mínimo por ascendiente ha sido objeto de varias **Recomendaciones** por parte de esta institución en los últimos años, que han sido rechazadas. En este punto no se ha tenido en cuenta que las pensiones mínimas han experimentado un leve incremento, pero ello no permite la independencia económica de los ascendientes que conviven con el contribuyente (14012185).

La normativa del IRPF debe adaptarse a los nuevos modelos familiares y solucionar los conflictos que puedan surgir en aplicación de la norma. Cuando ambos progenitores tienen la guarda y custodia de sus hijos, la norma no determina quién

puede aplicar la reducción por tributación conjunta, sino que debe ser decidido por ellos, lo que, en ocasiones, no resulta sencillo. Se ha solicitado que se regule la **reducción por tributación conjunta en los casos de custodia compartida**, aún sin resultado (13032892).

Muchos ciudadanos presentaban la **declaración del IRPF** manualmente. La exigencia de presentar la declaración de IRPF telemáticamente obliga a los contribuyentes a tener un ordenador y una conexión a Internet para poder descargar el modelo y cumplimentarlo, a pesar de que la AEAT tiene constancia de que muchos ciudadanos no disponen de estos medios ni tampoco de los conocimientos suficientes para utilizarlos. Se ha permitido, en la declaración de IRPF del ejercicio 2013, que los contribuyentes que presentaban sus autoliquidaciones de forma manual tuvieran acceso al Servicio de Cita Previa, aunque no cumplieran los requisitos. Sin embargo, la Agencia no tiene previsto mantener esta excepción en el futuro.

Se ha recomendado que se garantice a los contribuyentes una asistencia efectiva a la hora de presentar sus declaraciones de IRPF, bien permitiéndoles acceder al Servicio de Cita Previa cuando lo requieran, bien estableciendo puestos de ayuda en las distintas administraciones y delegaciones que asistan y colaboren con los ciudadanos en los trámites a seguir. La Agencia señala que existen ordenadores a disposición de los obligados tributarios en las distintas delegaciones, y que en algunas oficinas se han establecido puestos de ayuda (14005960).

Con el fin de **facilitar información sobre la obligación de tributar en el IRPF por las subvenciones percibidas, se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** que se incluyan en las convocatorias de las subvenciones o ayudas y en los acuerdos de concesión de las mismas indicaciones sobre las obligaciones fiscales de los beneficiarios, especialmente a efectos del IRPF. La **Recomendación** ha sido rechazada al considerar que los obligados tributarios en ningún caso pueden alegar su desconocimiento sobre el régimen fiscal de subvenciones y ayudas para evitar hacer frente a sus obligaciones, a pesar de la complejidad. Teniendo en cuenta la negativa postura de la referida **Secretaría de Estado,** se ha formulado la Recomendación a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** (14017114).

Se ha recomendado a la AEAT que entregue, a los contribuyentes que soliciten **información sobre el epígrafe que corresponde a la actividad que van a desarrollar**, un documento en el que figure el epígrafe indicado para que quede constancia de la información facilitada y evitar así la imposición de sanciones. La finalidad de la recomendación formulada es que el escrito que se entregue a los contribuyentes sirva de medio de prueba para evitar la imposición de sanciones cuando se produce un error imputable a la Administración que genera consecuencias

tributarias continuadas, y el ciudadano, siguiendo el criterio de la Agencia Tributaria, aplica el mismo ejercicio tras ejercicio (14008758).

La deficiente información del **Servicio de Atención Telefónica de la Agencia Tributaria** es objeto de numerosas quejas y, además, ha sido constatado por la propia institución, obteniendo información totalmente contradictoria sobre una misma cuestión. Se ha recomendado que se adopten medidas que garanticen la formación del personal de dicho servicio, de tal forma que la información que faciliten a los ciudadanos sea homogénea y esté debidamente fundamentada. La Agencia no comparte el criterio de esta institución y estima que el personal está suficientemente formado (14008969).

La falta de **declaración de las pensiones percibidas del extranjero** ha ocasionado la práctica de numerosas liquidaciones complementarias y la imposición de las correspondientes sanciones, a pesar de que los contribuyentes alegan que desde la AEAT les indicaron que no tenían que declarar dichas pensiones.

Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ha incorporado una disposición adicional única que recoge un beneficio excepcional para los perceptores de pensiones extranjeras: por un lado, un periodo de regularización extraordinario que se extiende hasta el 30 de junio de 2015, en el que los pensionistas podrán regularizar voluntariamente todos los periodos no prescritos del IRPF, sin exigencias de intereses de demora, recargos ni sanciones; y, por otro lado, una condonación de los intereses, recargos y sanciones que se hayan exigido a este colectivo (14008551).

Se solicitó la posibilidad de modificar la regulación de la **deducción por inversión en vivienda habitual en el caso del fallecimiento del cónyuge, titular del 50% de la vivienda** para los supuestos de viudos con hijos menores que satisfacen la totalidad de los pagos de la hipoteca, con el fin de lograr un mejor desarrollo del principio de justicia. En la Resolución del **Tribunal Económico Administrativo Central,** de fecha 8 de mayo de 2014, dictada en unificación de criterio, respecto a la posibilidad de la aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual del nudo propietario, se reconoce el derecho a dicha deducción para supuestos en los que la vivienda habitual se adquirió originariamente en plena propiedad por los cónyuges en pro indiviso o para la sociedad conyugal, y, constituyendo aquella la vivienda habitual de ambos y de sus hijos menores, sobreviene la desmembración del dominio, no voluntariamente, sino mortis causa, por el fallecimiento de uno de los cónyuges, y la vivienda sigue constituyendo la residencia habitual de la unidad familiar (14001840).

Para evitar que el hecho de que el arrendador no deposite la fianza impida al arrendatario la aplicación de la **deducción por alquiler de vivienda habitual**, se ha recomendado, tanto a la Comunidad de Madrid como a la Comunitat Valenciana, que se modifique la normativa reguladora de la deducción, de tal forma que quede garantizado el derecho de los inquilinos a su aplicación, con independencia de la actuación de los propietarios, 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. No se ha recibido aún respuesta a las recomendaciones formuladas (12286300,13015280).

La valoración de bienes inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio. Los bienes inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio tributan por el mayor de tres valores: el valor catastral, el precio de adquisición o el comprobado por la Administración. No se tiene en cuenta el valor real en el momento de realizar la declaración, por lo que se recomendó que se estableciera un nuevo sistema de valoración de los bienes inmuebles, mediante el que se determine su valor real en la fecha del devengo del impuesto, que sea reflejo de la capacidad económica del titular de los mismos. La **Recomendación** ha sido rechazada (13017048).

11.2.2 Impuesto sobre el Valor Añadido

La obligación de presentar determinadas **autoliquidaciones y declaraciones de naturaleza tributaria de forma telemática exclusivamente**, impuesta en la Orden HAP/2194/2013, de 22 de noviembre, de la que ya se dio cuenta en el informe anual del año 2013, es una de las medidas que más desconcierto ha causado en los contribuyentes, ya que no hace distinción alguna entre los sujetos pasivos, afectando tanto a personas jurídicas como a personas físicas, sin diferenciar entre empresarios o profesionales y el resto de obligados tributarios que tienen que liquidar el Impuesto.

Esta medida afecta directamente a la presentación de los modelos 303 y 390, a los que resultan obligados los arrendadores de locales, que en numerosas ocasiones son de avanzada edad, carecen de ordenador y de conocimientos informáticos, y se ven obligados a contratar los servicios de un gestor para cumplir con sus obligaciones fiscales, con los gastos que ello supone.

Se inició una **actuación de oficio** con la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** (AEAT) y la **Secretaría de Estado de Hacienda**, al considerar que no puede obligarse a todos los contribuyentes a presentar las autoliquidaciones y declaraciones de forma telemática, sino que deben adoptarse medidas que permitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Por ello, se hizo una serie de Recomendaciones en los siguientes sentidos: que se permita a los contribuyentes la presentación de los modelos en papel, tal y como lo

venían haciendo con anterioridad; que se establezcan puestos informáticos, asistidos por personal de la Agencia, que ayuden y asesoren a los ciudadanos que deseen presentar sus autoliquidaciones y declaraciones por vía telemática, como sistema de promoción de la administración electrónica, y que se tengan en cuenta estas circunstancias al momento de incoar procedimientos sancionadores derivados de la presentación incorrecta de los modelos, hasta que se garantice que el sistema funciona correctamente y no genera errores, y que los contribuyentes tienen información suficiente para proceder a su presentación.

Si bien esta última recomendación ha sido valorada favorablemente y se va a tener en cuenta que los procedimientos deben estar regidos por los principios de responsabilidad y proporcionalidad, la **Recomendación** sobre la posibilidad de presentar los modelos en papel ha sido rechazada.

Por lo que respecta a la recomendación de establecer puestos informáticos en las dependencias de la Administración para asistir a los contribuyentes en la confección y presentación de sus autoliquidaciones y declaraciones, la AEAT considera que ha sido aceptada porque, a su juicio, en sus oficinas se puede obtener toda la información y ayuda necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto orientación sobre los modelos a presentar o la forma de cumplimentación y presentación, como información sobre los requisitos necesarios, los sistemas de identificación para su presentación telemática o la navegación a través de la sede electrónica. Además, a determinados obligados tributarios que deben presentar los modelos 303 y 390, que por sus características son más sensibles ante la obligación de presentación telemática, se les ofrece un servicio de ayuda personalizada para la cumplimentación y presentación de los mismos.

Sin embargo, de las quejas que se siguen recibiendo sobre esta cuestión se desprende que no todos los contribuyentes están recibiendo el asesoramiento y la ayuda que necesitan porque hay oficinas de la AEAT en las que no se está cumpliendo con ese deber de asistencia.

El Defensor del Pueblo considera que la obligación de presentar estos modelos de forma telemática exclusivamente no tiene en cuenta la previsión del artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que establece que sólo se puede imponer el deber de relacionarse con la Administración por medios electrónicos cuando los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas, que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

La Administración debe facilitar todos los medios para que cada contribuyente pueda cumplir con sus deberes, sin que ello le repercuta económicamente más allá de

su compromiso legal, ni le dificulte o impida el acceso a los medios por los cuales puede cumplir dichas obligaciones. El cumplimiento de una obligación legal, especialmente de naturaleza pecuniaria, debe ser facilitada, y no obstaculizada por la Administración, como ocurre en este caso.

Si bien la actuación de oficio ha finalizado, se siguen tramitando quejas individuales en aquellos casos en los que los ciudadanos no son debidamente asistidos.

El aumento de los **tipos impositivos** en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) constituye un motivo frecuente de queja, puesto que los ciudadanos no alcanzan a comprender que determinados servicios no tributen a un tipo reducido. Las actuaciones más relevantes que se han realizado al respecto son las siguientes:

Teniendo en cuenta el número de personas a las que afecta la pobreza energética en España y el precio de la electricidad, en comparación con los demás países de la Unión Europea, se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Hacienda**, con el fin de que se considerara en la reforma fiscal la **reducción del tipo impositivo aplicable a la electricidad y al gas natural**. Teniendo en cuenta que el artículo 102 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, permite que todo Estado miembro pueda aplicar un tipo impositivo reducido a las entregas de gas natural, electricidad o calefacción urbana, previa consulta del Comité del IVA. Sin embargo, en la reforma del sistema tributario, se ha decidido mantener los tipos impositivos del IVA aplicables a la electricidad y al gas natural, por lo que se ha procedido al cierre en disconformidad de las actuaciones iniciadas (14002354).

Tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, los **servicios funerarios** que tributaban al tipo reducido del 8%, pasaron a hacerlo al tipo general del 21%.

El artículo 1.1 de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre Servicios funerarios, califica dichos servicios como esenciales y de interés general, ya que es un servicio de primera necesidad y demanda obligatoria. El artículo 98 de la Directiva 2006/112/CE, relativa al IVA, dispone que los tipos reducidos se apliquen únicamente a las entregas de bienes y a las prestaciones de servicios de las categorías que figuran en el anexo III. En dicho anexo figura la prestación de servicios por funerarias y servicios de cremación, junto con el suministro de los bienes relacionados con dicha actividad.

Al amparo de la citada normativa se ha solicitado que se modifique el tipo aplicable a dicho servicio, fijando un tipo de gravamen reducido, pero la Secretaría de Estado de Hacienda no lo ha considerado oportuno, alegando que los Estados miembros y la Comisión Europea han asumido un compromiso para limitar la

aplicación de los tipos reducidos y no incluir nuevas categorías de bienes y servicios que puedan disfrutar de una tributación reducida (14008376).

La subida del tipo impositivo aplicable a los productos y servicios que ofrecen las empresas del **sector cultural** de un 8 por ciento a un 21 por ciento con carácter general ha causado rechazo en los ciudadanos. Desde la Secretaría de Estado de Hacienda se indicó que la reducción de dicho tipo estaba siendo objeto de estudio y valoración en el marco de la reforma del sistema tributario que se estaba tramitando, pero, finalmente, no se ha incluido modificación alguna de los tipos impositivos del impuesto, a pesar del impacto negativo que ha supuesto la subida de los mismos para el sector (13034127).

Se ha modificado el artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, como consecuencia de la necesidad de adaptar la normativa española a la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea y, en concreto, a su Sentencia de 17 de enero de 2013, que supone que determinados equipos médicos, aparatos, productos sanitarios y demás instrumental de uso médico y hospitalario pasen a tributar, con carácter general, del tipo reducido del 10 por ciento al 21 por ciento.

No obstante, se ha mantenido la tributación al tipo reducido del 10% para aquellos productos diseñados para aliviar o tratar deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, para uso personal y exclusivo de las personas que las padecen, y cuya relación se incorpora a un nuevo anexo octavo en la Ley del Impuesto. Entre los productos que mantienen la tributación a tipo reducido se encuentran tanto las gafas, lentes de contacto graduadas y los productos necesarios para su uso, cuidado y mantenimiento, como muchos otros dispositivos sanitarios, prótesis e implantes quirúrgicos, sillas terapéuticas y de ruedas, muletas, andadores, diversos equipos médicos o productos de apoyo para personas con deficiencias (14002580).

11.3 IMPUESTOS TRANSMISORIOS

La determinación del **valor real a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** es una cuestión conflictiva en las distintas comunidades autónomas. Ya se utilice el método de comparación de precios de mercado, el de dictamen de peritos o se aplique un coeficiente multiplicador al valor catastral del inmueble, la diferencia entre el valor declarado por los contribuyentes, que es el que consta en escritura pública, y el comprobado por la Administración, es notable.

El problema radica en que la valoración de los inmuebles que realizan las diferentes administraciones públicas está alejado del valor de mercado, que es de todos conocido que se ha visto claramente reducido en los últimos años, sin embargo, este descenso del precio no ha tenido reflejo en las administraciones. Muchos ciudadanos están vendiendo sus inmuebles por un importe inferior al valor catastral pero tienen que tributar por más del doble de lo percibido, es decir, por una riqueza que no existe. Esta circunstancia constituye una situación ilegítima legalmente y, desde luego, contraria a los principios que han de estar presentes en el sistema fiscal, según el artículo 31 de la Constitución española, y al margen de su artículo 103.

El obligado tributario se encuentra en muchas ocasiones en una complicada situación, puesto que si declara el valor por el que fue adquirido el inmueble, que es el que consta en escritura pública, va a recibir una liquidación complementaria de la Administración con los correspondientes intereses de demora. Si en escritura pública introduce un precio distinto del acordado, cometerá falsedad en documento público, además de no ser aceptado por el vendedor. Esta situación no deja salida legal al contribuyente (14012447).

El hecho de que la residencia en una comunidad autónoma conlleve la aplicación de determinadas bonificaciones fiscales, en el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**, es objeto de numerosas quejas, puesto que los ciudadanos consideran que existe una clara discriminación entre comunidades autónomas (14022424).

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2014 concluye que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben, en virtud de los artículos 63 TFUE y 40 del Acuerdo EEE, al permitir que se establezcan diferencias en el trato fiscal de las donaciones y sucesiones entre los causahabientes y los donatarios residentes y no residentes en España, entre los causantes residentes y no residentes en España y entre las donaciones y las disposiciones similares de bienes inmuebles situados en territorio español y fuera de éste. Como consecuencia de ello, se ha modificado la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

11.4 TRIBUTOS LOCALES

11.4.1 Gestión compartida

Existen diversos tributos locales que atribuyen la gestión de los censos o padrones sobre los que éstos se liquidan a otro órgano administrativo. Este tipo de

actuación se considera gestión compartida. La **Dirección General del Catastro** facilita las bases de datos inmobiliarias en las que constan los sujetos pasivos, y las características físicas y económicas de los bienes objeto de imposición. En el caso de los vehículos, es el Registro de la Dirección General de Tráfico el que dispone de la información de estos y sus conductores.

Los tributos que se gestionan a partir de este sistema son el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana con la Dirección General del Catastro. El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se gestiona a partir del padrón de vehículos de la Dirección General de Tráfico. Adicionalmente, las tasas vinculadas a ciertos derechos sobre los inmuebles también utilizan los padrones obtenidos de los datos catastrales.

Las dificultades propias de la adecuada coordinación de la actividad de cada una de estas administraciones provoca quejas que refieren errores, demoras o dificultad para la corrección de los actos previos a las liquidaciones, ya que los ayuntamientos carecen de competencia para la modificación de los registros estatales que sirven como base.

Seguidamente se exponen, en epígrafes separados, los tributos afectados por este sistema de gestión.

11.4.2 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Los motivos más recurrentes de queja se han referido a las actuaciones de recaudación ejecutiva municipal, exenciones por razón de discapacidad, y errores en la administración competente para la recaudación del tributo.

El estudio de las quejas ha puesto de relieve que en la fase de **recaudación ejecutiva** se deja transcurrir amplios periodos de tiempo hasta la notificación, llegando hasta veinte años desde el ejercicio de devengo hasta la fecha de cobro efectivo. Debido a las características del instituto de la prescripción, que permite que el cómputo del plazo se reinicie, la Administración puede mantener un expediente abierto siempre que haya intentado las notificaciones en las condiciones exigidas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, aunque el sujeto pasivo no llegue a tener conocimiento de estas, bien por haber modificado su domicilio sin haber realizado las comunicaciones a las administraciones implicadas en la gestión del Impuesto, bien por haberse encontrado ausente en el momento en que se intenta la notificación. La actuación administrativa debe ser ágil y realizarse en un período de tiempo razonable, apreciando de oficio, sin necesidad de que lo alegue el afectado, la posible prescripción de los ejercicios y no en la resolución de recursos que alegaban estas circunstancias o tras la intervención del Defensor del Pueblo (14002183, 14008063, 14011350, entre otras).

En este ejercicio se ha denunciado también la exigencia por parte de la **Dirección General de Tráfico** de que se levanten las limitaciones de dominio de un vehículo, que tienen su origen en la adquisición del mismo con un préstamo concedido por una entidad financiera. En ocasiones, dichas entidades han desaparecido o se han fusionado con otras, desapareciendo del lugar en que se encontraban domiciliadas al momento de la adquisición, lo que ha dificultado que los afectados pudieran certificar que se liquidó la deuda que motivó la inscripción de la limitación del dominio del vehículo, y que la entidad concedente no levantó, como debería haber hecho, cuando se extinguió la misma (14010490, 14010543, 14018413, entre otras).

Siguen recibiéndose quejas sobre la **exigencia por duplicado del tributo en dos ayuntamientos,** a pesar de que el sujeto pasivo modifica la dirección en la base de datos de Tráfico. En este supuesto se evidencia la falta de coordinación entre la Dirección General de Tráfico y los ayuntamientos, y estos últimos tampoco han realizado toda la actuación tendente a la comprobación y reconocimiento de situaciones de hecho fácilmente apreciables, ya que el tributo había sido liquidado oportunamente y, a pesar de ello, mantenían el cobro del mismo, incluso en periodo ejecutivo, con los recargos y potestades que eso supone, incluyendo la posibilidad de embargar las cuentas de los sujetos pasivos (14004976, 14011350, 14021285 entre otras).

Exención por discapacidad. Vuelven a incrementarse las quejas relativas al reconocimiento de la situación de discapacidad a efectos del artículo 93.1e, en lo que se refiere al procedimiento para el reconocimiento de esta, así como por la exigencia de tasas en las comunidades autónomas para poder obtener el certificado acreditativo de la discapacidad y su grado (1407273, 14011453, 14016427, entre otras).

11.4.3 Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Es uno de los tributos que genera mayor disconformidad en los contribuyentes por el sistema de cálculo y el tipo impositivo, que puede alcanzar el 30% de la base imponible, y es el tipo al que se aproximan los ayuntamientos. Debe señalarse que se trata de un tributo de establecimiento potestativo y no obligatorio, como principal diferencia con los demás tributos locales, por lo que cualquier Ayuntamiento podría derogar su ordenanza fiscal y no exigirlo.

El impuesto se calcula utilizando como base imponible el valor catastral del suelo en el momento de la venta del inmueble. A ese valor se aplican unos coeficientes decrecientes que tienen un máximo del 3,7 para inmuebles que hayan permanecido en el patrimonio del sujeto pasivo entre 1 y 5 años, y un mínimo del 3

para los inmuebles que hayan permanecido 20 o más años en el mismo. Al resultado así obtenido se le aplica el tipo de gravamen.

La realización de nuevas Ponencias ha incrementado los valores catastrales encontrándose, en algunos casos, por encima del valor de mercado. Esta circunstancia se produce con frecuencia, por lo que el valor catastral puede llegar a superar el precio por el que se vende el inmueble, a pesar de que solamente se considera para el tributo el valor del suelo y no el de la construcción.

Comienzan a dictarse sentencias judiciales que consideran que, si se demuestra que el precio de la venta es inferior al valor catastral que se toma para el cálculo de la base imponible, no existe un incremento de valor del terreno, y consecuentemente, no se produce el hecho imponible del impuesto. Si bien esta línea jurisprudencial no se ha consolidado aún, por lo que los ayuntamientos continúan practicando liquidaciones con independencia del precio de venta del inmueble.

La Administración se limita a aplicar el texto legal, y, como se ha señalado reiteradamente, con la actual regulación legal y los valores catastrales vigentes, su aplicación no respeta el principio de capacidad económica ni de pago, ni se vincula con una manifestación de riqueza del sujeto pasivo, por lo que continúan las actuaciones con la **Secretaría de Estado de Hacienda y Administraciones Públicas** tendentes a la modificación de su régimen normativo, los supuestos de gravamen, así como la fórmula de cálculo de la cuota del impuesto (14003310, 14004663, 14008974, entre otras).

Se había recomendado reiteradamente la modificación de este impuesto y, de forma especial, para aquellos casos en que se transmitiera un inmueble para liquidar la deuda hipotecaria que lo gravaba utilizando la **dación en pago**, o bien cuando los inmuebles eran objeto de una enajenación forzosa en procedimientos de ejecución hipotecaria. En aquellos supuestos, a la pérdida de la vivienda se sumaban las deudas tributarias que se generaban con la Administración municipal y que suponían gravar una riqueza inexistente. Mediante el artículo 123 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, se recogen estas **Recomendaciones** y se aprueba la modificación del artículo 105 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, **para eximir de tributación** a los transmitentes de viviendas en operaciones de dación en pago de la vivienda habitual y en los supuestos en que se produjera la ejecución hipotecaria de la misma.

Si bien la reforma no se extiende a todas las operaciones señaladas, la medida tiene efectos desde el 1 de enero de 2014 y abarca todos los hechos imponibles que no hubieran prescrito, por lo que muchas liquidaciones realizadas, hubieran sido pagadas o no, que cumplieran estos requisitos, serían nulas y, en su caso, la

Administración municipal debería devolver los ingresos indebidamente cobrados. Sin embargo, deben los sujetos pasivos dirigirse a los organismos correspondientes con el fin de acreditar su derecho y obtener, si ese fuera el caso, el reintegro de las cantidades pagadas por este tributo (12016131, 12031089, 13009724, entre otras).

11.4.4 Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La valoración catastral de los inmuebles no ha recogido la corrección que se ha producido en el mercado inmobiliario en aquellas poblaciones cuyas Ponencias Generales de Valores se realizaron con posterioridad al año 2006. El valor catastral es la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por lo que el tributo se ha distanciado de la realidad inmobiliaria y no refleja la capacidad económica de los sujetos pasivos.

A este **distanciamiento en los valores** se añade el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que supuso un incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles entre un 4 y un 10 por ciento, dependiendo del año de aprobación de la Ponencia. El plazo establecido en esta norma fue ampliado mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, para los ejercicios 2014 y 2015, y solamente excluye de su aplicación a los municipios cuyas Ponencias se aprobaran en los ejercicios 2005 a 2008, en 2013 y 2014. Han sido numerosas las quejas que han aludido a una base imponible que no recoge su valor en el mercado y las que consideran que la tributación de la vivienda habitual es desproporcionada (12009965, 14019737, 14020119).

Estas situaciones resultan más difíciles para quienes ven limitada su renta disponible. Así, tanto las personas que se encuentran en desempleo, como quienes perciben pensiones de jubilación o discapacidad, afrontan pagos que pueden superar un tercio de su renta anual. En algunos casos, el impuesto es superior a la pensión anual del contribuyente, por lo que algunos municipios, a pesar de que no existe una bonificación o reducción en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, que lo permita, han adoptado medidas para reducir la tributación cuando los sujetos pasivos acreditan los límites de sus ingresos, mediante ayudas, subvenciones o mecanismos que han rebajado la cuota líquida (14009460, 14009530, 14014667, entre otras).

La Secretaría de Estado de Hacienda y Administraciones Públicas mantiene que es preciso esperar a la modificación de la Ley de Haciendas Locales en el marco de la modificación de todo el sistema tributario, para incluir nuevas exenciones o bonificaciones, ya que el Estado tiene que compensar a los ayuntamientos por estos ingresos, por lo que considera que su introducción se debe realizar en el nuevo

modelo de financiación local. Esta previsión no está resultando eficaz para los sujetos pasivos que no pueden afrontar el pago de tributos sobre su vivienda, que, en muchos casos, es el único bien patrimonial del que disponen (12266854).

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo de gestión compartida, por lo que también se reciben quejas relacionadas con los defectos en **la coordinación entre la Dirección General del Catastro y los ayuntamientos**. Es un problema que afecta especialmente a los inmuebles que tienen la calificación de suelo urbano en la normativa urbanística municipal, pero que no han sido desarrollados como tales. Se trata, en buena medida, de fincas que son productivas en la actualidad, desarrollando actividades agropecuarias y que, en algunos casos, reciben aún ayudas de Política Agraria Común. En estos casos, los inmuebles que llevan más de una década tributando como urbanos a pesar de que no han sido desarrollados, y en muchas ocasiones los agentes urbanizadores han desistido de su labor, por lo que no se cumplirán las expectativas que generaron con el planeamiento. A pesar de ello, la mayoría de los ayuntamientos no han modificado dichos instrumentos urbanísticos, cuya elaboración es larga y costosa, y tampoco han solicitado de la Dirección General del Catastro la elaboración de una Ponencia Parcial para los sectores afectados, lo que podría solventar el problema, al modificar la valoración solamente para esos terrenos y no para todo el municipio.

Las dificultades presupuestarias continúan limitando estas actuaciones, ya que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es la fuente de ingresos principal de los municipios, y su reducción afecta al cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, el artículo 31.1 de la Constitución española establece expresamente que debe existir una correlación directa entre la capacidad económica de los sujetos pasivos y los tributos que se pagan, por lo que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos supone unas cuotas que pueden llegar a superar la producción anual total de la parcela que, en muchos casos, sigue siendo la fuente de ingresos de sus propietarios. En algunas quejas se han denunciado cuotas que superan los 15.000 euros, ya que se trata de extensiones grandes de terreno, y en otros, pequeñas parcelas cuyas liquidaciones anuales superan los 1.000 euros, y cuyos titulares perciben pensiones de viudedad o pensiones mínimas que no alcanzan para cubrir los mínimos vitales de sus propietarios después de liquidar el tributo (14016593, 14016653, entre otras).

Las mismas limitaciones presupuestarias han motivado que se hayan incrementado los esfuerzos en la **recaudación de tributos** cuyos sujetos pasivos han resultado insolventes, pero que vendieron el inmueble. Ya fuera el sujeto pasivo original el constructor o un particular, el nuevo adquirente se ve obligado al pago del tributo, de acuerdo con el artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, que establece la afección del bien inmueble al pago de las deudas en concepto de

este tributo. Los nuevos adquirentes reciben la notificación del organismo liquidador con indignación, ya que, en muchas ocasiones, las empresas que construyeron o comercializaron las viviendas incumplieron unas obligaciones que ahora se les reclaman a ellos. Desconocen cuál es el procedimiento seguido, y en muchos casos se reclaman ejercicios que consideran prescritos por haber transcurrido varios años desde que adquirieran la vivienda. Las actuaciones contra el sujeto pasivo del tributo interrumpen la prescripción para exigir el pago de estos, por lo que pueden ser reclamados al nuevo adquirente, que puede encontrar agrupado el pago de varios ejercicios (14010200, 14010919, entre otras).

También ha comenzado a utilizarse la posibilidad que permite la Ley de Haciendas Locales de aprobar un **recargo para viviendas que permanecen desocupadas**, ya se trate de inmuebles desocupados permanentemente, o de los que se utilizan solamente con carácter temporal o vacacional, lo que ha dado origen a varias quejas, que consideran que si la tributación del inmueble ya es excesivamente elevada, puesto que afecta a varios tributos locales y estatales, el incremento en viviendas que se utilizan con carácter temporal no se justifica, ya que no se trata de bienes desocupados y ello penaliza la adquisición de los inmuebles frente al arrendamiento temporal (14010290, 14016466, entre otras).

11.5 TASAS LOCALES

La falta de liquidez de algunos municipios ha motivado que se aprobaran ordenanzas para la exacción de tasas por la utilización privativa del dominio público y por la prestación de servicios que con anterioridad no se habían exigido.

Este tributo se regula en el artículo 2.2a de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en el ámbito local en los artículos 20 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Se definen las tasas como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la realización de actividades en régimen de derecho público que afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario.

Este régimen legal supone que la cuantía que la Administración exige al sujeto pasivo por la tasa no puede exceder del coste real o previsible de la prestación del servicio. Esta limitación implica la consideración de la memoria o informe técnico-económico que debe acompañar necesariamente a la aprobación de la misma, como un elemento esencial determinante de la validez de la cuantificación del tributo por lo que su omisión no puede considerarse un simple defecto de forma susceptible de subsanación.

La **tasa por recogida de residuos sólidos urbanos** tiene mayor índice de aprobación en los ayuntamientos, por tratarse de un servicio general y obligatorio. La mera puesta a disposición del servicio de recogida de residuos justifica la exacción de la cuota, y la liquidación tanto por las viviendas, como por los aparcamientos, trasteros, viviendas desocupadas, almacenes vacíos, y por cualquier otro inmueble que se encuentre dentro de la zona en la que se presta el servicio. Esta interpretación ha sido avalada por la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia y el propio Tribunal Supremo. Sin embargo, los propietarios o titulares de derechos sobre inmuebles desocupados con carácter temporal o permanente, los que disponen de almacenes y locales comerciales que se mantienen cerrados y sin uso, así como los propietarios de trasteros vinculados a viviendas, estiman que se trata de una imposición por un servicio que no se presta.

Por último, los propietarios de plazas de aparcamiento consideran que el tributo se exige en cuantías que no se justifican por la clase y volumen de residuos que dichos inmuebles pudiera llegar a producir (14002528, 14004044, 14020747, entre otras).

Otra tasa que los sujetos pasivos han considerado desproporcionada es la conocida como **Tasa de Vados**, que se exige por la reserva del dominio público, o por el uso intensivo de las aceras para el acceso de los vehículos a plazas de aparcamiento en el interior de los edificios. El incremento de la cuota y la modificación de las ordenanzas para el cálculo de la misma ha supuesto un notable incremento con respecto al ejercicio anterior, tanto en los aspectos sustantivos del tributo como en la gestión de cobro del mismo. Muchos titulares de estas tasas han intentado tramitar la baja en el padrón de la tasa, ya que no disponen de ingresos para su pago, pero la Administración ha exigido que se repongan las aceras al nivel que impida el acceso al interior con carácter previo. Los ciudadanos alegan que las presunciones que permiten exigir la tasa chocan con su derechos, ya que no existe la posibilidad de aportar pruebas que demuestren que no utilizan la acera para el acceso y, por tanto, se ven obligados al pago del tributo aun cuando no realicen el hecho imponible (1404550, 14006560, 14018679, entre otras).

11.6 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, es la norma básica que recoge los principios esenciales y regula la relación entre la Administración tributaria y los contribuyentes. Su artículo tercero recoge los principios del artículo 31 de la Constitución española y dispone que la aplicación del sistema tributario se basará en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del

cumplimiento de obligaciones formales, asegurando el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

Las obligaciones de la Administración tributaria se establecen en el artículo 30 de la misma ley, entre las que se encuentran las devoluciones tributarias previstas en cada tributo, la devolución de los ingresos indebidamente percibidos por la Administración y la satisfacción de los intereses de demora. Igualmente, está sujeta a los deberes que le incumben, en relación con el desarrollo de los procedimientos tributarios y los del resto del ordenamiento jurídico, las notificaciones de los actos tributarios y la resolución, en los plazos y con las formalidades exigibles, de los recursos, solicitudes y reclamaciones que se presenten ante las diferentes administraciones tributarias.

La **notificación de los actos tributarios** sigue el régimen común establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y recoge las especialidades propias de cada procedimiento.

En materia tributaria las notificaciones se vinculan a la eficacia de los actos y liquidaciones, y los plazos y formas en que deben practicarse. Una de las quejas más comunes es la falta de notificación en plazo de las liquidaciones o sanciones, así como de los procedimientos ejecutivos de cobro de los diferentes tributos, o su notificación defectuosa. Además, en las notificaciones deben contenerse todos los elementos que permitan que su destinatario ejercite el derecho de oposición al procedimiento que se sigue, por lo que, si se trata de una liquidación, deben contener todos los elementos que permitan conocer el origen y método para el cálculo de la cuota, así como los plazos para su pago y los medios por los que puede combatirse.

Se produce con frecuencia la notificación de los procedimientos de cobro ejecutivo mediante edictos, un sistema que garantiza mantener viva la posibilidad de que la Administración recaude, pero que priva al sujeto pasivo del conocimiento de la existencia de una deuda. Con frecuencia, las liquidaciones se remiten a domicilios incorrectos, ya que las liquidaciones vinculadas a inmuebles suelen remitirse al domicilio del inmueble, y no al del sujeto pasivo o titular del derecho, y en los casos en que se inicia la vía ejecutiva para el cobro de la deuda, todo el procedimiento continúa con este domicilio, alterando el sentido de la exigencia de la notificación como un medio de conocimiento de la deuda tributaria, y no como un mero requisito formal para perseguir su cobro.

La falta de conocimiento de los obligados tributarios de la existencia de la deuda puede hacer decaer la potestad de la Administración de exigir su pago, por incurrir en prescripción, que el artículo 66 de la Ley General Tributaria establece en cuatro años. El hecho de que la prescripción se interrumpa cada vez que se realiza un acto de la

Administración, tendente al cobro de la deuda con conocimiento del sujeto pasivo, puede motivar que las liquidaciones se exijan mucho tiempo después de que éstos hayan vendido los objetos tributarios, o hayan modificado su domicilio. En la tramitación de las quejas se ha comprobado que la Administración no siempre realiza comprobaciones para intentar que la notificación se practique efectivamente, y que cuando el plazo se aproxima al límite de la prescripción es cuando la actuación se aviva para iniciar la ejecución de las deudas contra los bienes del obligado, siendo este acto el primero del que tiene noticia en muchas ocasiones (14003595, 14005411, 14010643, entre otras).

Otro de los motivos más generalizados de queja en procedimientos tributarios es la falta de incoación de oficio de los expedientes de **devolución de ingresos indebidos**, así como la demora en la resolución de dichos expedientes y de la devolución efectiva de las cuantías junto con los intereses de demora correspondientes.

Cabe señalar que la devolución de ingresos indebidos supone una gestión inadecuada de la Administración, que obtiene unas cantidades que no debería haber percibido en uso de sus potestades frente al ciudadano. Por ello, este procedimiento impone la aplicación de un interés de demora sobre el principal que se recaudó, por lo que la tramitación ágil del procedimiento evitaría que la Administración tenga que pagar más intereses por mantener el importe en su poder, lo que redunda en un perjuicio general para los intereses del resto de los administrados (1407258, 14007259, 14011150, entre otras).

La principal obligación procedimental de la Administración es ofrecer al obligado tributario una **resolución en el curso de los procedimientos.** Esta obligación, que se recoge en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con carácter general para todos los procedimientos, se reitera en el artículo 103 de la Ley General Tributaria, estableciendo en el artículo 104 los plazos generales para ello. Como cautela y garantía para el ciudadano, se establece la posibilidad de que transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que la Administración haya notificado al interesado el resultado del procedimiento, este puede acudir a la vía Contencioso-Administrativa en defensa de sus derechos. Sin embargo, se trata de un procedimiento que requiere la intervención de letrado y procurador, con los costes asociados que implica, además de la posible liquidación de tasas, lo que impediría que muchos ciudadanos opten por esta vía.

Pueden generarse graves consecuencias por el incumplimiento de los plazos de declaración, comunicaciones o presentaciones para el ciudadano, mientras que el

incumplimiento de la Administración no genera sanciones ni consecuencias para ella (14011101, 14016955, 14020344, entre otras muchas).

11.7 TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Las quejas relativas al funcionamiento de los Tribunales Económico-Administrativos son constantes, puesto que siguen sin cumplirse los plazos de resolución previstos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En la modificación que se ha llevado a cabo de la citada ley se han incorporado medidas que, a juicio de la **Secretaría de Estado de Hacienda**, acelerarán la resolución de reclamaciones y evitarán litigios, como, por ejemplo, la telematización e informatización de algunas actuaciones. Consideran, además, que los cambios tendentes a unificar el criterio administrativo que emana de estos tribunales favorecerá la más pronta resolución de las reclamaciones y la seguridad jurídica de los contribuyentes. Por otro lado, se está potenciando el análisis de las reclamaciones en la primera fase de su tramitación para determinar lo antes posible la inadmisión de las mismas por extemporaneidad.

La **dilación en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas** vuelve a motivar la mayoría de las quejas en relación con los Tribunales Económico-Administrativos Municipales, Regionales y Central, ya que a pesar de que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece plazos de seis meses para los procedimientos abreviados y un año para el resto, éstos se superan ampliamente, sin que la opción de recurrir en vía contenciosa sea viable para muchos ciudadanos.

Se ha comunicado que se han puesto en funcionamiento diferentes planes tendentes a la mejora y agilización de los citados procedimientos que, hasta la fecha, no han permitido la solución del problema (14002249, 14003264, 14005285 y otras).

Una queja que también es habitual es que estos órganos **inadmiten las reclamaciones por extemporaneidad**, habiendo transcurrido dos y hasta tres años desde la interposición de la reclamación. En estos supuestos tampoco se entra en el análisis de las cuestiones de fondo, lo que motiva que los ciudadanos recurran al Defensor del Pueblo, al considerar que no han obtenido una adecuada respuesta de una Administración que ha demorado excesivamente su actuación sin encontrar justificación para ello (14009027, 14018847, 14021661, entre otras).

Un aspecto que afecta al principio de coordinación y colaboración administrativa es la dilación en el tiempo que experimentan algunas reclamaciones, debido a la

tardanza en el traslado del órgano de la Administración receptora de la misma al TEAR competente (10007601).

11.8 CATASTRO

La obligatoriedad de incorporar todos los bienes inmuebles al Catastro, lo configura como un registro administrativo, cuya principal misión es reflejar la realidad inmobiliaria. Esa realidad tiene una dimensión física o geográfica, que debe recoger con fidelidad la ordenación del territorio, de modo que la ubicación, delimitación y superficie de las parcelas quede correctamente reflejada, como paso previo a su caracterización jurídica, atribuyéndole la titularidad o los derechos correspondientes, y a la valoración, que es la fuente principal de quejas por parte de los ciudadanos.

11.8.1 Valor catastral

El artículo 23.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establece que el valor catastral no podrá superar el de mercado, entendiendo por este "el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas". Además, se aplica un coeficiente de relación al mercado (RM) regulado por la Orden de 14 de octubre de 1998, que lo establece en el 0,5 y que es aplicable a los valores individuales obtenidos de la Ponencia General de Valores de cada municipio. De este modo, el valor catastral individual no debería superar el 50 por ciento del valor de mercado.

Los procedimientos de incorporación a la base de datos catastral, además de la colaboración de notarios, registradores y otras administraciones públicas, son, fundamentalmente, las declaraciones individuales y las ponencias. Recientemente se han realizado trabajos de verificación e inspección para incluir en dicha base de datos aquellos inmuebles que se habían omitido, y que consecuentemente no tributaban, y se ha potenciado el procedimiento inspector para detectar también alteraciones sobre los inmuebles ya inscritos para actualizar su valor.

Las ponencias que se han realizado a partir del año 2006 han generado valores que hoy están por encima de los valores que ofrece el mercado, como consecuencia de la contracción del precio de los inmuebles y la crisis económica. La colisión entre un sistema dinámico de valoración, que se actualiza constantemente, como es el valor de mercado, y un sistema de valoración estático que introduce un valor administrativo cuya vigencia mínima se fija entre 5 y 10 años, ha motivado que el reflejo fiel de la realidad inmobiliaria encomendado a la Dirección General del Catastro no se acomode

a la evolución del sector y, por tanto, que el valor catastral no responda a la finalidad que pretende su ley y que afecta a la tributación de los inmuebles en todos los niveles: estatal, autonómico y local.

Esta discrepancia entre ambos valores es la base de la mayoría de las quejas que aluden a la imposibilidad de vender el bien en el precio que se corresponda con el valor catastral. La citada discrepancia se manifiesta en diferentes situaciones: 1) la que afecta al valor de los inmuebles en zonas devaluadas; 2) la que afecta a zonas que no se han desarrollado urbanísticamente y que, por tanto, no han alcanzado las características previstas por su planeamiento, y 3) las que derivan de la inatacabilidad de las ponencias generales de cuya aplicación resulta un valor superior al de mercado.

Las zonas devaluadas surgieron amparadas por un desarrollo urbanístico y se concentraron en la ampliación de zonas residenciales de las ciudades, las que se construyeron en áreas costeras o de especial interés turístico o vacacional, y las que, como consecuencia del crecimiento económico de polígonos y zonas industriales, expandieron el mercado inmobiliario, incrementando los precios de las parcelas y construcciones que contenían.

La crisis económica ha propiciado que esos inmuebles hayan sido puestos en venta, debido a que sus titulares no disponían de recursos para pagar la hipoteca de una segunda vivienda, o de muchos negocios que se clausuraron, o que no llegaron a desarrollarse completamente, lo que ha supuesto un exceso de oferta que ha desplomado los precios de estos. Además, la restricción del crédito limita la posibilidad de las ventas, lastrando más su precio de oferta e impidiendo la recuperación de los bienes afectados.

Los valores catastrales de estos inmuebles se encuentran por encima del valor de mercado, que es el posible precio de compraventa libremente pactado, por lo que no cumplen con la limitación que establece el citado artículo 23.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, ni con el coeficiente de relación al mercado (14005289, 14011036, 14013877, 14018909, ente otras).

El artículo 7 de la Ley del Catastro Inmobiliario considera que **el carácter del inmueble depende de la naturaleza de su suelo**, y el punto 2a de dicho artículo establece que es suelo de naturaleza urbana el que se haya clasificado o definido como tal por el planeamiento urbanístico municipal, incluyendo los suelos urbanos, urbanizados o equivalentes.

Aquellas parcelas que habían sido incluidas en los planeamientos municipales en sectores que se desarrollarían urbanísticamente se consideran, a efectos catastrales, como urbanas, y su valor es el correspondiente a esa naturaleza, con

independencia de que haya sido desarrollado el planeamiento y, por tanto, alcanzado las características de una parcela de esta clase.

Con anterioridad, ya se habían realizado actuaciones relativas al inexacto reflejo de la realidad inmobiliaria al incluir estas parcelas como urbanas, ya que se obliga a sus titulares a pagar tributos por fincas que, en muchos casos, mantienen su producción agrícola o pecuaria, y que, por tanto, no reúnen las características predicables de una parcela urbana. Tanto la **Dirección General del Catastro** como la **Secretaría de Estado de Hacienda** estiman que se trata de un problema municipal, referido al procedimiento de aprobación o modificación del planeamiento, y de la posterior obligatoriedad de comunicar las alteraciones que sobre este se produjeran.

El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establece que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, y cuyo artículo 4 atribuye competencia exclusiva para la valoración catastral a la Dirección General del Catastro, por lo que, con independencia de la actuación municipal, es obligación de la citada Dirección General que los valores reflejen adecuadamente su naturaleza y características, entre las que se encuentra su valor.

Con fecha 30 de mayo de 2014, el Tribunal Supremo dictó una sentencia en la que falló que una parcela no puede ser calificada por Catastro como urbana si no reúne las características que el artículo 12, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, establece, sin que sea suficiente su inclusión en el Planeamiento Municipal.

La **Dirección General del Catastro y la Secretaría de Estado de Hacienda** consideran que la sentencia no produce efectos directos sobre la normativa catastral y de valoración, y que no debe aplicarse con carácter inmediato, por lo que no ha considerado revisar la valoración de este tipo de inmuebles. En el momento de elaboración de este informe continúan las actuaciones con ambas administraciones, con el fin de conocer la posibilidad de modificaciones normativas que recojan este criterio y que respeten el principio de capacidad económica y de pago de los titulares de las citadas parcelas (14002271, 14004639, 14016593, entre otras muchas).

Desfase de las Ponencias Generales de Valores. Con la aprobación de medidas para combatir el fraude fiscal, se adoptaron unos valores inmobiliarios que elevaron los mecanismos objetivos de referencia para la tributación de las operaciones relativas a estos bienes. Entre ellas, la referencia al mercado como un modo de evitar que los beneficios económicos derivados del tráfico de inmuebles eludieran el pago de los tributos que les eran aplicables, ya fuera el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana con carácter general, así como el Impuesto sobre Sociedades para las personas jurídicas obligadas a su liquidación.

El sistema de cálculo del valor catastral es un procedimiento complejo, que se articula en torno a la aprobación de un instrumento jurídico denominado "Ponencia General de Valores", y cuyo ámbito territorial se circunscribe al municipio. Sin embargo, en las bases para la elaboración de las ponencias se establecen los módulos que sirven para hallar los valores, y que tienen carácter uniforme para todo el territorio nacional. Sobre estos módulos, que afectan a unidades como el metro cuadrado de superficie o construcción, y que se actualizan periódicamente, se aplican unos coeficientes dependiendo de la naturaleza del suelo, su superficie, su tipología y usos y las características asociadas al inmueble, al igual que para las construcciones se utilizan las superficies, usos, antigüedad, estado de conservación y otros coeficientes. Se realizan estudios de mercado que sirven para fijar la actividad y estado del municipio y el rango de valoración de sus inmuebles.

Este sistema objetivo de cálculo tiene un primer escollo en el cumplimiento de su función cuando se aplica a los tributos, y es que no puede comprobar efectivamente el valor de cada inmueble, sino que utiliza criterios genéricos. Un segundo problema se encuentra en que transcurren entre uno y dos años desde el estudio de mercado hasta la entrada en vigor de la ponencia y, por último, la rigidez del instrumento que se aprueba, y que solamente puede ser recurrido y anulado en la fase previa a la aprobación definitiva, lo que se produce sin la publicidad que se otorga a otros actos administrativos, y que priva a los ciudadanos de comprender el procedimiento y poder recurrirlo con carácter previo a su aprobación definitiva. Una vez aprobada, la Ponencia no será anulada sino por una sentencia que así lo acuerde, y se mantendrá en tanto no se apruebe una posterior, por lo que los valores obtenidos de esta despliegan sus efectos durante un largo periodo de tiempo, lo que no permite cumplir con el principio de justicia tributaria.

Muchos ciudadanos han manifestado su disconformidad con los valores individuales obtenidos a partir de las ponencias generales, y la dificultad para probar ante la Administración que el inmueble no alcanza ese valor en el mercado, pero las quejas suelen presentarse cuando estos son conscientes del uso del valor en los tributos que se les aplica, lo que les obliga a seguir soportando una carga tributaria que excede su capacidad económica (14000799, 14003480, 14004417, 14006893, 14010478, entre otras muchas).

11.8.2 Descripción catastral

La descripción de los inmuebles ha sido otro motivo de queja, en particular porque existe identidad con otras bases de datos, ya sea el Registro de la Propiedad, las comunidades autónomas o las entidades locales. También se reciben quejas respecto de la equivalencia de las parcelas en las bases de datos de gráficas catastrales, del Registro de la Propiedad y del SIGPAC, lo que ocasiona dificultades para la inscripción de las fincas o para la percepción de subvenciones y ayudas.

La importancia de esta concordancia se percibe cuando se aprecia el número de quejas motivadas por conflictos, surgidos con posterioridad a la realización de una ponencia o de la renovación del parcelario rústico. Los particulares acuden al Defensor del Pueblo para solicitar que se reponga la titularidad o las características gráficas de parcelas, ya que sin ella no pueden realizar actuaciones sobre sus bienes, como inscribir una herencia, enajenar fincas o ejercer derechos dominicales. Muchas quejas no pueden ser admitidas, ya que los conflictos sobre la titularidad de los bienes deben ser objeto de acuerdo entre los litigantes o sentencia judicial que determine quién tiene mejor derecho. Los ciudadanos consideran que los procedimientos de renovación no han tenido la suficiente publicidad, ignorando qué alteraciones se han producido en determinados bienes hasta que se produce una adjudicación hereditaria y se detecta que el inmueble ha variado sus características, y, en ocasiones, también su titularidad (14000075, 14001637, 14005105, 14014126, entre otras).

11.8.3 Procedimientos

Se siguen recibiendo quejas en relación con la dilación de los procedimientos, la motivación de las resoluciones, y la fecha de efectos del procedimiento de subsanación de discrepancias.

Si bien han mejorado los plazos de respuesta de las **Gerencias Territoriales del Catastro**, la falta de resolución de procedimientos es uno de los motivos que se alega con frecuencia (14003543, 14007394, 14021272, entre otras).

La ausencia de motivación de las resoluciones, lo que impide a los ciudadanos conocer las razones de la Administración para adoptar sus decisiones, así como la falta de valoración de sus alegaciones, limitándose a utilizar párrafos y textos preestablecidos que no resultan los suficientemente aclaratorios, también han motivado buen número de quejas. La **Dirección General del Catastro** sigue facilitando una información poco comprensible, profundamente técnica y que no resulta accesible para la mayoría de los interesados en los procedimientos, que no alcanzan a comprender las razones por las que se adoptan las resoluciones catastrales (14004044, 14012249, 14012814, entre otras).

El artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establece que la fecha de efectos de las resoluciones acordadas en el procedimiento de subsanación de discrepancias es el día siguiente a la fecha de la resolución. Esta limitación supone que cuando se ha producido un error en la atribución de las características catastrales, ya sea la titularidad, la superficie, los usos o los coeficientes que afectan a su valor, no desplegará efectos en los ejercicios anteriores a la corrección acordada. Debido a que una de las principales aplicaciones de la base de datos catastral es la recaudación tributaria, cuando la Administración comete un error que afecta a la titularidad o al valor catastral, esta regulación impide que se puedan recuperar los tributos indebidamente pagados, aun cuando el sujeto pasivo que padece el error no dispone de otro medio subsanarlo que comunicarlo a la Administración cuando lo conoce, que, en muchas ocasiones, es cuando recibe las liquidaciones tributarias que motivan su queja (14004430, 14007921, 14009138, 14020552).

12 ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

La repercusión que la crisis económica tiene en las economías particulares de los ciudadanos es de amplísima casuística y ello tiene su reflejo en las quejas, muchas de las cuales no pueden ser tramitadas, al referirse a conflictos que los ciudadanos tienen con las entidades financieras, en su mayoría, y, por tanto, se trata de cuestiones jurídicas privadas, ajenas a las competencias del Defensor del Pueblo. De todas formas, en línea con otros ejercicios, se ha intentado dar visibilidad a los problemas generales y buscar soluciones globales.

Prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias. Por medio del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios frente al desahucio, se aprobó la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encontraban en una situación de especial riesgo de exclusión.

Esta medida tenía carácter excepcional y temporal; entró en vigor el 16 de noviembre de 2012, por un período de dos años, por lo tanto, ya ha terminado. Sin embargo, la situación de las personas que se vieron afectadas por la misma, en muchos casos, no ha variado, por lo que al finalizar la suspensión se van a encontrar peor que cuando se adoptó la misma, ya que la deuda hipotecaria a la que no pudieron hacer frente en su momento ha crecido.

A ello hay que añadir, que el dato sobre las personas que se hallan desempleadas indica que el escenario económico que dio lugar a la aprobación de dicho real decreto-ley no ha terminado. El panorama económico puede ser mejor pero continúan existiendo personas que no pueden hacer frente al pago de las cuotas de la hipoteca que grava su vivienda habitual, al menos, así son los datos publicados.

Ante estas circunstancias, se inició una actuación de oficio en un doble sentido: la ampliación del ámbito de aplicación de la medida a otros supuestos y la prórroga del plazo.

La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa informó que el Ministro de Economía y Competitividad anunció, el 9 de septiembre en el Senado, que el Gobierno estaba estudiando la moratoria de la suspensión de los lanzamientos, pero

no indica si finalmente va a ser ampliada dicha decisión o no, por lo que se ha solicitado nueva información al respecto (14018559)[16].

Esta institución dirige su actividad, desde hace tiempo, a la búsqueda de soluciones para la **insolvencia personal y familiar** que se ha visto agudizada en España en los últimos tiempos debido a la crisis económica. Se han realizado diferentes **Recomendaciones** que han sido aceptadas, pero no son suficientes, sobre todo por el reducido ámbito de aplicación, lo que no permite solventar los problemas económicos de una parte de la población afectada.

En el marco de las competencias atribuidas por el artículo 54 de la Constitución y los preceptos de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se elaboró un estudio en torno a la insolvencia personal, intentando dar visibilidad al conflicto, y para cuya salida se propone establecer un procedimiento sencillo, eficaz y gratuito que encuentre la conciliación de los intereses de acreedores y deudores para facilitar el pago ordenado de las deudas, y sanear la economía doméstica sobreendeudada.

La **Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia** ha coordinado la respuesta a las **Recomendaciones** y señala lo siguiente:

1. El **Ministerio de Justicia** manifiesta que el tratamiento para la insolvencia personal de consumidores y familias debería resolverse mediante la extensión del procedimiento de acuerdo extrajudicial de pagos del título X de la Ley concursal, en la redacción dada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, a los consumidores con ciertas especialidades procedimentales.

2. La **Secretaría General del Tesoro y Política Financiera** considera que la creación de un procedimiento de insolvencia para las personas físicas es una tarea de gran magnitud y con repercusiones para el tráfico jurídico, en particular, para el sistema financiero. De llevarse a cabo este proyecto la norma final habría de asegurar la protección de los deudores sin menoscabar el funcionamiento de los mercados. En concreto, esa posible regulación debería ser lo más respetuosa posible con el régimen jurídico de la garantía hipotecaria.

También pone de relieve las dificultades legales, principalmente en lo que se refiere a la irretroactividad de las normas y vulneración del principio de seguridad jurídica, que pueden derivarse del hecho de cambiar las reglas de la legislación concursal y alterar la fuerza de las garantías hipotecarias, en un momento en que la crisis económica causa un mayor número de impagos de los préstamos hipotecarios; y

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

se deben considerar los efectos que esta modificación normativa podría tener en la estabilidad financiera.

3. El concurso de acreedores es un procedimiento previsto fundamentalmente para una situación de insolvencia, en la que concurre una pluralidad de acreedores para el cobro de sus respectivos créditos. En las personas físicas este presupuesto objetivo no concurre, ya que habitualmente sólo tienen una deuda, contraída para la adquisición de su vivienda y, por tanto, con un solo acreedor que es el banco. El procedimiento concursal no resulta idóneo.

Para aliviar la situación de las personas de buena fe a las que la crisis ha impedido seguir haciendo frente a sus deudas hipotecarias lo determinante es que no tengan que abandonar su casa o, si tuvieran que hacerlo, facilitarles el acceso a una nueva mediante el alquiler de viviendas del **Fondo Social de la Vivienda** y completar esas medidas con otras de carácter estructural del sistema hipotecario, tendentes a reducir la hipoteca.

Expone la Administración las medidas normativas adoptadas para paliar la situación de los deudores hipotecarios como son:

1. El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que prevé un Código de buenas prácticas, al que se ha adherido la mayoría de las entidades de crédito. El umbral de aplicación del Código se amplió por la Ley 1/2013.
2. El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, que ha suspendido durante dos años los desahucios de las familias en situación de especial riesgo de exclusión.
3. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que incluye alguna medida encaminada a rebajar la hipoteca:
    - Se reducen y limitan los intereses de demora.
    - Se amplía de uno a tres meses de impago para el inicio de la ejecución hipotecaria. Se limitan las costas del procedimiento al 5% de la cantidad reclamada en ejecución.
    - Se garantiza la protección del deudor en los contratos que incorporen cláusulas que elevan el riesgo.
    - Se prevé un sistema de quitas si se paga el importe de la deuda en cinco o diez años.

- Se modifica el procedimiento de subasta.

Con dichas medidas se han articulado mecanismos para ofrecer soluciones eficaces a los deudores hipotecarios. En particular, se ha modificado la legislación para reducir el importe de la deuda hipotecaria, previéndose un sistema de quitas objetivo ligado a un plan de pagos a cinco y diez años. Considera que este mismo efecto es el que resultaría de un procedimiento concursal de persona física evitando el procedimiento.

Se afirma desde la Administración que están profundizando en la cuestión, pero sin pronunciarse sobre la aceptación de la recomendación, dada la complejidad de la cuestión, y se atienen a lo manifestado por el Ministerio de Economía y Competitividad. En cualquier caso no se ha desvirtuado el contenido de las recomendaciones realizadas (13030395, 14000721, 14021822, 14022258 y otras).

Esta institución, recomendó a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** conceder la **prórroga de la Línea de anticipos a cuenta, de forma directa por el ICO, a los afectados por la situación concursal de Fórum Filatélico S. A., y Afinsa Bienes Tangibles, S. A.**, que hubiesen visto rechazada su petición en las distintas entidades financieras adheridas a la Línea de financiación.

Se rechaza la **Recomendación** indicando que el ICO tiene la consideración de Agencia Financiera del Estado, recibiendo a tal efecto instrucciones del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, según establece la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medias urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que regula el régimen jurídico y financiero del ICO. Sin embargo, el ICO debe atender sus fines y funciones con absoluto respeto al principio de equilibrio financiero, regulado en el referido real decreto-ley.

A estos efectos, la propuesta realizada por esta institución supondría que las garantías para el ICO serían los derechos de recobro de los afectados, lo que no se considera garantía suficiente ya que, aunque se ha empezado a pagar a los afectados de Afinsa, se desconoce el importe a recibir por cada uno en el futuro, ni en qué momento se harán efectivos dichos pagos. La propuesta planteada podría implicar un quebranto económico y financiero para el ICO, que repercutiría en su coste de financiación y, por tanto, en el coste financiero del resto de líneas ICO (13025183, 13032997, 13032998 y otras).

12.2 ENTIDADES FINANCIERAS Y MERCADO DE VALORES

Se ha hecho referencia en varios informes anuales a 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, no son acatadas por algunas entidades financieras pues no rectifican su actuación y no sufren consecuencias por su resistencia.

El artículo 14 de la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, que regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante estos centros, establece que, formulado el correspondiente informe por el Servicio de Reclamaciones, si éste fuera desfavorable a la entidad reclamada, ésta está obligada a informar de la rectificación voluntaria en un plazo no superior a un mes desde su notificación. Una vez recibida dicha comunicación o transcurrido el plazo sin contestación, se procede al archivo de las reclamaciones, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o de otro orden en que haya podido incurrir la entidad.

Según el Banco de España, en cumplimiento de lo recogido en la citada regulación, informa periódicamente a los servicios de supervisión de aquellos supuestos en los que se aprecian indicios de incumplimientos graves o reiterados de las normas de transparencia y protección a la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros por parte de una misma entidad, así como, cuando procede, de las normas de disciplina bancaria. Se trata de un análisis dirigido a constatar la posible concurrencia de una práctica generalizada e informar de ella a los servicios de supervisión para que estos adopten las medidas de control, prevención o corrección que estimen oportunas y que podrán incluir, en su caso, la apertura de un procedimiento sancionador.

Lo que se ha constatado desde esta institución es que las denuncias de los clientes contra las entidades financieras, aun cuando queda acreditada la mala práctica bancaria, no constituyen base para incoar ningún expediente sancionador a entidad financiera alguna, por graves que sean las consecuencias de su conducta.

Por su parte, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), en las distintas Memorias anuales de la Oficina de Atención al Inversor, publica un seguimiento de los informes favorables a los reclamantes. En el ejercicio 2012, las entidades comunicaron la rectificación de su actuación en el 5,1%, no rectificó en el 22,9% de las ocasiones y en el 71,2% no se realizó comunicación al respecto a la CNMV.

En el ejercicio 2011 las entidades comunicaron la rectificación de su actuación según los criterios señalados solo en el 9,6% de los casos, porcentaje inferior al de

2010, 14,6%. En el resto de los casos, la entidad comunicó que no rectificaba en un 19,5% y en el 70,8% no se realizó ninguna comunicación al respecto a la CNMV.

En 2010, en el 14,6% de las ocasiones, las entidades han rectificado su actuación, porcentaje inferior al de 2009, en el que lo hicieron en el 18,2%, mientras que un 74,7% no han contestado y un 7,2% lo han hecho para discrepar de lo expuesto por la CNMV. Las cifras de 2009 muestran un descenso en cuanto al grado de rectificación de las entidades, dado que el año precedente el porcentaje de rectificaciones se situó en el 34,1%, y en 2007, en el 55%.

Esta institución ha considerado necesario **recomendar** que se arbitre un sistema que sea verdaderamente eficaz y que obligue a las entidades bancarias a corregir su actuación y que los ciudadanos encuentren una defensa real por parte de la Administración.

La **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** opina que el sistema de protección del cliente de servicios financieros es suficientemente garantista con una considerable normativa. No obstante, se ha aprobado en el Congreso de los Diputados la Proposición no de Ley sobre los servicios de reclamaciones del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 3 de febrero de 2014. Además, en aras de mejorar la protección de los clientes bancarios, en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, se ha incorporado en la disposición adicional vigésima una propuesta en materia de protección al cliente, en la que se faculta al Gobierno para evaluar las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente y las alternativas para potenciar la eficacia de los servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente para incluirlo en el Proyecto de Ley que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de un año desde la publicación de la citada ley. También estima que, es necesario proceder a una mejora del sistema actual mediante la incorporación de la normativa europea y de un estudio y análisis de distintas alternativas para potenciar la protección de los clientes.

Esta institución valora positivamente la disposición de ese organismo para trabajar en la elaboración de mecanismos que mejoren la protección de los ciudadanos en tanto que clientes bancarios. Sin embargo, no se comparte con ese centro directivo el criterio de que el sistema vigente de protección al cliente es suficientemente garantista (14005855).

12.2.1 Entidades financieras

Cuenta básica

A pesar de que en España no existen normas restrictivas del derecho a la apertura de una cuenta corriente para personas en situación irregular, o con un nivel de ingresos bajo, constituye una política comercial de las entidades de crédito no admitir como clientes a estas personas. Esta forma de proceder puede conducir a la exclusión financiera o social de un considerable número de personas.

En las sociedades modernas, el contar con una cuenta corriente para efectuar pagos y cobros es un elemento esencial de integración social, además, sin tener acceso a una cuenta bancaria hay servicios fundamentales para la vida que o no se pueden contratar o es muy difícil hacerlo, lo que conlleva a la exclusión. La bancarización de la población viene determinada desde el propio Estado y por las prácticas del comercio. Si la cuenta bancaria es imprescindible, el Estado no puede dejar de regular que cualquier ciudadano tenga acceso a ella aunque no represente un gran negocio para la entidad bancaria. Del mismo modo que en otros servicios existe el concepto de servicio universal para dar acceso a todos los ciudadanos, en materia bancaria debería regularse el acceso a la cuenta básica de ingresos y pagos. Aunque exista la libertad de prestación de servicios bancarios y la apertura de cuenta corriente sea un acto volitivo de ambas partes, hay situaciones en las que el Estado debe proteger a determinados ciudadanos.

Según la Comisión Europea, Recomendación 2011/442/UE, de 18 de julio, los consumidores europeos que no disponen de una cuenta de pago deberían poder abrir y utilizar una cuenta de pago básica, independientemente de su situación financiera y de su lugar de residencia en la Unión Europea (UE). La Comisión recomienda, por tanto, que al menos un prestatario de servicios de pago ofrezca este servicio en cada Estado miembro. Ante esta iniciativa la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa se decanta por esperar a la aprobación de la Directiva, pero no es necesaria la espera de la aprobación de una Directiva para abordar la cuestión a nivel interno, cuando ya se conoce además la línea que va a seguir, y tampoco es necesario esperar a contar con más datos sobre los rechazos de solicitudes de apertura de cuenta corriente para hacer frente a este problema.

La regulación de una cuenta de pago básica para dar acceso a los consumidores con independencia de su situación financiera, obligando a las entidades a contar con un producto de esta modalidad, no implica riesgo para la entidad porque existen fórmulas para limitar los mismos. Por consiguiente se formuló una **Recomendación** sobre la regulación del derecho de todos los consumidores a una cuenta de pago básica con independencia de sus circunstancias financieras y a unos

precios asequibles o gratuitos, obligando a las entidades de crédito a ofertar estos productos.

Tanto la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** como el **Banco de España** han considerando que era aconsejable esperar a la aprobación de la Directiva europea sobre acceso a la cuenta básica de pagos.

Recientemente ha sido publicada la nueva Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. Entró en vigor el 17 de septiembre de 2014, debiendo los Estados miembros adoptar y publicar las correspondientes leyes de transposición antes del 18 de septiembre de 2016. Por lo que se continuará insistiendo en el asunto (12015537, 14017956, 14019745, 14021062).

Cláusulas suelo

Numerosos ciudadanos continúan dirigiéndose a esta institución señalando que, tras la Sentencia del Tribunal Supremo número 241/2013, de 9 de mayo, ratificada en junio y noviembre de ese mismo año, han presentado una reclamación ante el Servicio de Atención al Cliente de la entidad bancaria solicitando la supresión de la **cláusula suelo** de los préstamos hipotecarios, sin que su petición haya sido atendida.

Para la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa**, la sentencia citada establece la licitud de las cláusulas suelo, pero siempre que se observe el cumplimiento de ciertas exigencias de transparencia que son de aplicación a las cláusulas no negociadas individualmente en las que se regulan los elementos principales de los contratos con consumidores, como es el caso del tipo de interés aplicable y anula las cláusulas concretas de las entidades demandadas por resultar incompresibles por sus destinatarios.

La **Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera del Banco de España** remitió una carta a las asociaciones profesionales del sector bancario (AEB, CECA Y UNACC) en la que les solicitaba que trasladaran a sus respectivos asociados la necesidad de revisar la adecuación de las cláusulas suelo, que figuren en sus respectivas carteras de préstamos hipotecarios vivos a los criterios de transparencia establecidos por la reciente Sentencia número 241/2013 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de fecha 9 de mayo de 2013.

En dicha carta se indicaba a las entidades que, en lo sucesivo, deberían extremar la atención a la hora de comercializar los préstamos hipotecarios con este tipo de cláusulas, siguiendo, en especial, los requerimientos de información en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de

servicios bancarios, y la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, así como los criterios establecidos por la sentencia antes citada.

El Banco de España ha indicado que las informaciones de que dispone no permiten concluir que la Sentencia del Tribunal Supremo 241/2013 esté siendo incumplida por las entidades afectadas o en relación a las cláusulas a las que la sentencia se circunscribe (14010604, 14011837, 14012666 y numerosas quejas más).

Sin embargo, el propio Banco de España admite en su informe anual de 2013 que ha recibido 18.387 reclamaciones referidas a cláusulas suelo.

Demora en la resolución de las reclamaciones

Otro motivo de queja constante es la excesiva demora en la resolución de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos ante el Banco de España, por lo que se recordó el deber legal que incumbe al Banco de España de adoptar las medidas oportunas, para que en las reclamaciones formuladas por los ciudadanos se adecue su tramitación a los plazos marcados por la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, con el fin de salvaguardar y garantizar los derechos de éstos.

Se acepta el recordatorio de forma favorable señalando que como reflejan las sucesivas Memorias del Servicio, las reclamaciones presentadas ante el Banco de España en los últimos años reflejan un crecimiento exponencial cuyo tratamiento resulta extraordinariamente difícil abordar en el contexto de necesaria contención del gasto público que caracteriza la situación actual. Ante dicha situación, el Banco de España ha contratado personal y ha recurrido a consultores externos, si bien estas son meramente paliativas y no permiten absorber el incremento de reclamaciones en un plazo corto de tiempo.

Adicionalmente, y consciente de este problema, el Banco está promoviendo ante el regulador correspondiente y entre el sector afectado la toma de medidas para modificar el marco en el que se desenvuelve la resolución de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, haciéndolo más eficiente (14000034, 14000232, 14002218, 14002285, 14002370 y muchas quejas más).

12.2.2 Mercado de Valores

Desde el año 2012 esta institución tiene abiertas varias actuaciones de oficio sobre los problemas habidos con las **participaciones preferentes y deuda subordinada**. Se elaboró un estudio denominado *Participaciones preferentes: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, en el que se plantean 16 **Recomendaciones**. Las propuestas se dividen en preventivas y en paliativas.

La **Comisión Nacional del Mercado de Valores** acepta algunas de las recomendaciones efectuadas en el estudio: la creación de un filtro en los órganos decisores de las entidades financieras para la distribución de productos complejos se incluyó en la Circular 1/2014, de 26 de febrero, de la CNMV, sobre control interno. Otras recomendaciones también han tenido buena acogida:

- Validación y etiquetado de productos. El Reglamento Comunitario sobre Productos Preempaquetados de Inversión Minorista (PRIPS) contempla la posibilidad de armonizar la información sobre el riesgo de estos productos y establece una exigencia a nivel comunitario en lo que se refiere a la clasificación del riesgo de las instituciones de Inversión Colectiva (IIC). La Subcomisión de Transparencia de productos Financieros de la Comisión Económica del Congreso de los Diputados está considerando entre sus propuestas la posibilidad de instaurar un código de colores en función del riesgo.
- Control de incentivos que se conceden a los empleados de las entidades financieras. La Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) publicó en mayo una guía que tiene en cuenta este aspecto y que están aplicando en sus prácticas supervisoras. La CNMV ha notificado al citado organismo su intención de cumplir con las mismas.
- Exigencia de una capacitación mínima del personal que comercializa productos de inversión. La Circular 1/2014, de 26 de febrero, de la CNMV sobre control interno, prevé la obligación de velar por la adecuada capacitación y experiencia del personal.
- Dotar de mayor independencia y competencias a la CNMV. Están elaborando una propuesta normativa en este sentido.

La CNMV, en los aspectos relacionados con sus competencias, indica que está trabajando en la línea de las propuestas contenidas en las conclusiones sobre aspectos generales que se refieren a la educación financiera, la formación de los empleados encargados de la comercialización de los productos, los códigos de conducta, los incentivos del personal de las entidades y la información a los clientes.

La **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** hace una valoración de las propuestas. Rechaza todas las **Recomendaciones** paliativas. Acepta varias de las recomendaciones preventivas indicando que serán tenidas en cuenta en futuras iniciativas legislativas, como reforzar la transparencia, establecer un periodo de reflexión antes de formalizar la contratación, la elaboración de modelos de contrato, la educación financiera y el control de incentivos.

La Subcomisión sobre transparencia en la información de los productos financieros e hipotecarios de las entidades de crédito recoge en su informe casi todas las recomendaciones efectuadas por esta institución: el reforzamiento en los programas educativos, las materias relacionadas con la educación financiera tanto para los clientes como para los empleados; la eliminación de políticas de incentivos de los empleados de las entidades que puedan alentar prácticas de comercialización excesivamente agresivas y que entren en conflicto con las obligaciones de información al cliente; la elaboración de códigos de conducta internos por las entidades que deben hacer públicos y accesibles donde se contengan los derechos de los clientes y los deberes de las entidades; con carácter previo a su comercialización, se tienen que clasificar los productos por riesgo y complejidad, clasificación que podría hacerse mediante colores; la implantación de un periodo de reflexión y el establecimiento de un sistema de resolución de conflictos alternativo a la vía judicial.

La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa está elaborando un anteproyecto de ley para transponer 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 (texto pertinente a efectos del EEE).

Dicha Directiva incorpora muchas de las cuestiones recogidas tanto en las recomendaciones efectuadas por esta institución, como en las propuestas de la Subcomisión del Congreso de los Diputados.

Por otro lado, indica que atendiendo al mandato establecido por la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, se está evaluando incluir en el citado anteproyecto de ley las posibilidades de mejora del 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 (12001843 y numerosas quejas más).

Tras finalizar el procedimiento de **arbitraje de Bankia**, se han suscitado reclamaciones en torno a la falta de motivación en la denegación de acceso al arbitraje, por lo que se ha elaborado una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa**, para instar a Bankia a informar a los clientes, que soliciten aclaración de la denegación de la celebración del arbitraje, sobre los motivos concretos por los que la empresa KPGM no ha apreciado deficiencias invalidantes del consentimiento prestado por el cliente en la suscripción de las participaciones preferentes y de las obligaciones subordinadas. Se trata de facilitar a

los ciudadanos la posibilidad de valorar la conveniencia o no de utilizar la vía judicial. La **Recomendación** ha sido rechazada (12285499, 14017827 y muchas más).

Los ciudadanos que han tenido que utilizar la vía judicial manifiestan que la falta de recursos personales y materiales de los juzgados está provocando dilaciones en los procesos presentados, sobre todo, cuando se trata de demandas colectivas. Por lo que solicitan que se dote a los juzgados de más medios y recursos para que puedan avanzar en la resolución de las demandas que afectan a un colectivo importante de personas. Esta institución ha solicitado información al Consejo General del Poder Judicial que está pendiente de respuesta (14022329).

12.3 SEGUROS

Planes de pensiones. En el año 2013 se inició una actuación de oficio que continúa en trámite, respecto a la necesidad de impulsar el ahorro privado para completar las futuras pensiones estatales, así como la revisión de la normativa de los planes de pensiones, ante el Ministerio de Economía y Competitividad, ante la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** y ante la **Secretaría de Estado de Hacienda**.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones elaboró un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su extensión en España, en el que se recogen la mayor parte de las propuestas efectuadas por esta institución, como la reducción de las comisiones máximas, mayor liquidez, modificación de la tributación, más información y transparencia y reforzar la educación financiera. Sin embargo, la Secretaría de Estado de Hacienda no ha estimado oportuno establecer mayores beneficios fiscales respecto de la tributación de los planes de pensiones.

Para esta institución, cuando se efectúan las aportaciones al plan de pensiones, el tratamiento fiscal es atractivo para el contribuyente pues implica una reducción directa de la base imponible, pero en el momento del rescate, el rendimiento del plan de pensiones y las aportaciones tributan al tipo que pague el sujeto pasivo por los rendimientos de trabajo.

Está pendiente la respuesta de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (13016879).

El **seguro de decesos** se considera un seguro de riesgo, no de personas y, por tanto, no recibe el trato de un seguro de vida, no es capitalizable, rescatable ni transmisible, dando como resultado clientes cautivos, restringiendo la voluntad de

cambiar de entidad aseguradora, lo que genera gran disconformidad entre los suscriptores.

Este problema se debe a la insuficiencia normativa específica sobre esta modalidad aseguradora, siendo de aplicación únicamente el título III de la Ley del Contrato de Seguro, que regula de forma genérica los seguros de personas. Al carecer de una normativa concreta, existen lagunas que afectan negativamente a los asegurados.

Con este motivo se ha iniciado una actuación de oficio ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que informa de que en el proyecto de reforma de la Ley de Contrato de Seguro, que se enmarca en el anteproyecto de Ley del Código Mercantil, se ha previsto incluir un artículo específico sobre el seguro de decesos, con el siguiente tenor:

"Artículo 583-30. Seguro de decesos.

1. Por el seguro de decesos el asegurador se obliga, dentro de los límites establecidos en este título y en el contrato, a prestar los servicios funerarios pactados en la póliza para el caso en que se produzca el fallecimiento del asegurado.

El exceso de la suma asegurada sobre el coste del servicio prestado por el asegurador corresponderá al tomador o, en su defecto, a los herederos legales.

2. En el supuesto de que el asegurador no hubiera podido proporcionar la prestación por causas ajenas a su voluntad, fuerza mayor o por haberse realizado el servicio a través de otros medios distintos a los ofrecidos por la aseguradora, el asegurador quedará obligado, de forma subsidiaria, a satisfacer la suma asegurada a los herederos legales del asegurado fallecido.

3. En caso de concurrencia de seguros en una misma aseguradora, el asegurador estará obligado a devolver, a petición del tomador, las primas pagadas de la póliza que haya decidido anular desde que se produjo la concurrencia.

4. En caso de fallecimiento, si se hubiera producido la concurrencia de seguros en más de una aseguradora, el asegurador que no hubiera podido cumplir con su obligación de prestar el servicio funerario en los términos y condiciones previstos en el contrato, vendrá obligado, subsidiariamente, al pago de la suma asegurada a los herederos legales del asegurado fallecido.

5. La oposición a la prórroga del contrato sólo podrá ser ejercida por el tomador".

La nueva previsión normativa no hace alusión alguna al cálculo del incremento de las primas. Muchos ciudadanos han trasladado a esta institución su inquietud respecto al aumento de la prima a partir de que el asegurado alcanza una determinada edad, momento en el que no pueden acudir a otras compañías, pues no son aceptados, o porque la prima propuesta sería muy elevada.

En España viene siendo tradicional la contratación familiar del seguro de decesos, muchas personas están aseguradas desde la infancia. La esperanza de vida actualmente ha aumentado a los 80 o 90 años, por lo que muchos asegurados pagan el seguro de decesos durante 50, 60 o 70 años, generando ingresos a estas empresas.

El servicio a prestar por las compañías aseguradoras está valorado más o menos en 3.000 euros, por lo que los asegurados en general pagan con creces el importe del servicio a recibir, sin conocer las reglas que las compañías aplican para el cálculo de la prima. Cuanto más alto es el riesgo a cubrir, más tiempo llevan pagando los asegurados la cobertura y mayor negocio han producido a la compañía. El efecto debería ser inverso al tiempo transcurrido desde la contratación de la prima, puesto que la posible contingencia ha sido amortizada y las compañías han ingresado mucho más que el coste de los servicios funerarios.

Se ha recomendado que, en el proyecto de reforma de la Ley de Contrato de Seguro, se incluya un sistema para el cálculo y actualización de las primas del seguro de decesos, para evitar la incertidumbre que crea a los clientes, y, en su caso, el posible lucro excesivo de las compañías aseguradoras (14010382, 14007275, 14009887, 14023346 y otras).

La actuación de oficio sobre la imposición de contratación de **seguros aparejados a los préstamos hipotecarios** por parte de las entidades bancarias a sus clientes, en la que se efectuó una **Recomendación** para restringir esta práctica y que las pólizas se redacten con mayor claridad, dadas las discrepancias de su interpretación a la hora de solicitar la cobertura del seguro, aún se encuentra en trámite.

La Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo fue aprobada el 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, cuya fecha límite de transposición es el 21 de marzo de 2016. Esta Directiva prohíbe las "tying practices" o "prácticas de venta vinculada" -entendiendo por tales toda oferta o venta de un paquete constituido por un contrato de crédito y otros productos o servicios financieros diferenciados, cuando el contrato de crédito no se ofrezca al consumidor por separado-, si bien permite las denominadas "bundling practices" o "prácticas de

venta combinada" -considerando como tal toda oferta o venta de un paquete constituido por un contrato de crédito y otros productos o servicios financieros diferenciados, cuando el contrato de crédito se ofrezca también al consumidor por separado, aunque no necesariamente en los mismos términos y condiciones que combinado con otros servicios auxiliares-.

En relación con esta misma cuestión, la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, establece que "en aras de mejorar la regulación en la protección del cliente bancario y, en particular, del deudor hipotecario, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, un 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) 1093/2010. Asimismo, el Gobierno evaluará, de cara a incluirlas en el citado proyecto de ley, las posibilidades de mejora del 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".

En consecuencia, conforme a lo establecido en dicha Directiva, y a la luz de la disposición adicional vigésima de la mencionada Ley 10/2014, el Ministerio de Economía y Competitividad está trabajando en la elaboración del anteproyecto de ley de transposición, de forma que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de ley dentro del plazo señalado legalmente (11010306, 11016596, 11021077, 11021810 y otras).

12.4 GAS

La falta de desarrollo normativo adaptado a las consecuencias de la liberalización del suministro de gas provoca controversias, en cuanto a los derechos y obligaciones de los agentes del sistema y de los consumidores. Un efecto de esta situación se encuentra en los retrasos en dar de alta el suministro de gas, ya sea de nueva instalación o de una instalación existente tras un periodo de baja. Sobre esta cuestión, se iniciaron actuaciones ante la Comisión Nacional de Energía (CNE), actualmente Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). La CNE comunicó que se había realizado un requerimiento de información a las distintas compañías sobre este particular, advirtiéndose, una vez analizada la información facilitada, que la **escasez de documentación e información a disposición del**

consumidor no le permite tomar una decisión libre a la hora de elegir el suministrador para la compra de gas natural, ya sea libre o de último recurso.

Con el fin de paliar las insuficiencias detectadas, la desaparecida CNE, en sesión de 27 de junio de 2013, acuerda **formular Recomendación** consistente en que tanto la documentación de solicitud de puesta en servicio que debe proporcionar el distribuidor como en el escrito de conformidad del cliente para su representación por el comercializador, se incluya el último listado de comercializadores de gas con los teléfonos de atención al cliente publicado por la CNE, así como información referida al precio de la tarifa de último recurso; las condiciones que han de reunir los consumidores para acogerse a esta tarifa; tipos de tarifa de último recurso dependiendo del consumo anual del cliente, y las empresas comercializadoras que asumen la obligación de suministro de último recurso. Además de poder incluir la tramitación de procedimientos sancionadores, en caso de incumplimiento por parte de las empresas comercializadoras y distribuidoras de las obligaciones de información legalmente establecidas.

El 18 de febrero de 2014 la Sala de Supervisión regulatoria de la CNMC aprobó la resolución de procedimiento vinculante, por la que se acuerda adoptar medidas respecto a los distribuidores y comercializadores para garantizar la protección de los consumidores de gas. Entre tales medidas, se considera razonable exigir que la empresa comercializadora libre y de último recurso, de un mismo grupo empresarial, cuente con un servicio de atención telefónica. En este sentido señala que los intereses de protección de los consumidores deben prevalecer sobre las consideraciones de coste económico (11015976).

Algunas quejas planteaban que supuestas empresas de gas hacen **revisiones de las instalaciones de gas** innecesarias, mediante actitudes amenazantes hacia las personas, generalmente de edad avanzada, y cobrando cantidades abusivas. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informa del procedimiento de actuación por parte del distribuidor, para tratar de evitar que se produzcan abusos en el proceso, distinguiendo entre la “inspección periódica de la instalación” obligatoria cada cinco años, de las “revisiones de la instalación de gas natural”, de contenido similar, que pueden realizar las empresas instaladoras a petición del consumidor.

Si la venta de este servicio de revisión de la instalación de gas (que es legal si lo ofrece una empresa instaladora autorizada) se produce mediante engaño (diciendo al cliente que la revisión es obligatoria), se trataría de una infracción en materia de consumo, dado que la normativa reguladora establece que se tiene que proporcionar al consumidor información clara y veraz, de forma previa a la celebración del contrato. Teniendo en cuenta que los posibles fraudes en la contratación de la revisión se producen generalmente a través de una venta domiciliaria, se aplicará la normativa

relativa a las ventas realizadas fuera del establecimiento comercial, que regula la documentación del contrato y el derecho del desistimiento del consumidor, siempre que la prestación del servicio de revisión sea superior a 48,08 euros.

Con el fin de fortalecer las garantías de los consumidores ante estas actuaciones abusivas, se ha aprobado la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Esta nueva ley supone un reforzamiento de la información al consumidor y usuario, a través de la ampliación de los requisitos de información precontractual exigibles en los contratos con los consumidores y usuarios, que en el caso de los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil incorpora una nueva definición, que se justifica en el hecho de que, fuera del establecimiento, el consumidor y usuario podría estar bajo posible presión psicológica o verse enfrentado a un elemento de sorpresa, independientemente de que haya solicitado o no la visita del empresario. También regula de forma más amplia el derecho de desistimiento en los contratos cebrados a distancia o fuera del establecimiento, en aras a una mayor garantía de los derechos de los consumidores y usuarios (14000166, 13022269).

12.5 ENERGÍA ELÉCTRICA

El constante incremento del precio de la electricidad, que es un bien esencial para una vida digna, acaecido en los últimos años, unido a la situación de crisis económica y al desempleo que se vive en España, impone a los poderes públicos la necesidad de reflexión sobre las condiciones en que se presta el suministro eléctrico.

2014 ha sido un año de modificaciones relevantes en el ámbito de la energía eléctrica, pues está en curso la aprobación de la normativa de desarrollo de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Factura eléctrica transparente y clara

Se iniciaron actuaciones para promover una factura eléctrica transparente y clara, de fácil comprensión. Tras lo cual se aprobó la Resolución de 23 de mayo de 2014 de la **Dirección General de Política Energética y Minas**, que establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad, obligatorio desde 1 de octubre de 2014.

A través de este modelo, se pretende que las facturas eléctricas faciliten información sobre sus consumos y los costes asociados de forma clara, para poder

realizar comparaciones entre distintas ofertas y posibilitar el conocimiento sobre el coste de su suministro, precios, tarifas y condiciones generales del acceso y uso de los servicios de electricidad. El destino del importe de la factura y el origen e impacto ambiental de la electricidad consumida se incorporan también como parte del contenido de la factura.

Esta medida resulta muy positiva, pero existe un aspecto que sigue sin quedar claro, debido a la mención de "otros costes regulados (incluida la anualidad del déficit)" entre los conceptos que integran la factura eléctrica, lo que no informa a los consumidores del concepto al que responde. Se está a la espera de que la Secretaría de Estado de Energía clarifique esta cuestión (12024894, 12029231, 13028441, 14003640, 14003715).

Peaje de respaldo

El denominado **"**peaje de respaldo**"** que deberán pagar los consumidores de energía eléctrica, acogidos al autoconsumo de energía eléctrica cuya modalidad más frecuente es la instalación de placas fotovoltaicas ha ocasionado numerosas quejas.

La Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha elaborado una propuesta de real decreto que establece, para los consumidores acogidos a la modalidad de suministro con autoconsumo, las obligaciones de suscribir un contrato de acceso, de registrar su instalación y de pagar los peajes de acceso a la red, en concepto de "energía consumida procedente de la instalación de generación conectada en el interior de su red". Se prevé la posibilidad de multas en caso de incumplimiento cuyo importe oscila entre 6.000.001 y 60.000.000 de euros. En la propuesta de real decreto se clarifica que las obligaciones de pago y registro surgen con independencia de que el consumidor vierta a la red el excedente de energía producida y no consumida, de manera que solo estarían exentas de las obligaciones de pago y registro las instalaciones totalmente aisladas.

Para el Defensor del Pueblo, no parece estar justificada la imposición de peajes al autoconsumo de energía eléctrica, cuando no hay vertido del excedente de energía no consumida a la red. Una instalación que no vierta el excedente a la red debe ser tratada como cualquier otra medida de ahorro energético. España es un país con un gran potencial de aprovechamiento de energía solar y la libre utilización de esta fuente de energía natural como medida de ahorro, no debe ser sometida a requisitos administrativos ni cánones de ningún tipo, máxime cuando estos desincentivan su utilización al hacerla económicamente inviable.

El artículo 45 de la Constitución española obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en

la indispensable solidaridad colectiva. Este mandato lleva implícito un límite: solo está justificada la imposición de limitaciones o restricciones en los casos en que los recursos naturales tengan un carácter limitado, por lo que su libre aprovechamiento pueda conducir a un agotamiento del mismo.

Por ello se ha **recomendado** a la **Secretaría de Estado de Energía** no establecer los peajes que gravan la producción de energía eléctrica para autoconsumo, sin que se haya adoptado aún una decisión definitiva (13026236, 13026422, 13026489, 13026646, entre otras).

Régimen retributivo de la energía fotovoltaica

Pequeños ahorradores han planteado las consecuencias negativas de la modificación del régimen retributivo de la energía fotovoltaica, ya que ellos realizaron sus inversiones al amparo de un sistema que ha sufrido varias modificaciones, generando una pérdida de sus expectativas económicas.

El punto de arranque a la retribución primada a la energía fotovoltaica se sitúa en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que introdujo un sistema de primas que atrajo a numerosos inversores, tanto nacionales como internacionales, pero no estableció ningún límite, por lo que las previsiones inicialmente fijadas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 se vieron desbordadas.

Para corregir el déficit creado, el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, limitó el número de horas de las instalaciones fotovoltaicas con derecho a la percepción de un régimen económico primado. Con la aprobación de esta norma comenzaron a llegar quejas que ponían de manifiesto la incertidumbre provocada a los inversores por los cambios normativos. Este real decreto-ley se halla pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional.

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, estableció los elementos que configuran el nuevo régimen retributivo de estas instalaciones, aplicable también a las que antes de su entrada en vigor tuvieran reconocido un régimen económico primado. Nuevamente se presentaron numerosas quejas.

La situación es distinta para los inversores españoles y para algunos inversores extranjeros. El Tratado sobre la Carta de la Energía, ratificado por España el 11 de diciembre de 1997 (TCE), fija un marco de protección jurídica a las inversiones de otras Partes Contratantes, entre las que figura el compromiso de conceder un trato

justo y equitativo. Estas inversiones gozan de una protección y seguridad completas y ninguna parte contratante puede perjudicar, mediante medidas exorbitantes o discriminatorias, la gestión, mantenimiento, uso, disfrute o liquidación de las mismas. Para la solución de controversias se establece el posible sometimiento a un arbitraje internacional.

Arbitraje internacional

El recurso al arbitraje internacional en el marco del TCE es una solución viable únicamente al alcance de los inversores de los países signatarios del mismo. Los ciudadanos españoles que han visto reducida su retribución no pueden instar las medidas previstas en el TCE, de manera que solo podrían obtener compensación, en su caso, por las vías que tienen a su alcance de acuerdo con el derecho interno, lo que afecta al principio de igualdad material.

Esta institución recomendó a la **Secretaría de Estado de Energía** la adopción de las medidas necesarias para que los inversores españoles en energía fotovoltaica que han visto recortada su retribución, no reciban peor trato que los inversores de los países signatarios del Tratado sobre la Carta de la Energía, así como el establecimiento de los mecanismos convenientes para compensar el sacrificio singular que el cambio retributivo implica para los inversores españoles. Esta **Recomendación** no ha sido aceptada (13032029, 13022925, 13023141, entre otras).

Regulación del bono social

El bono social se definió en el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. El objeto del mismo es favorecer económicamente a determinados consumidores de electricidad acogidos a la Tarifa de Último Recurso y que cumplan con unas características sociales, de consumo y poder adquisitivo determinados por la Administración. Aunque en el artículo 2 del citado real decreto-ley se prevé el establecimiento de un umbral tope de renta para poder adquirir el derecho al bono social, en su ausencia se aplica automáticamente desde el 1 de julio de 2009 a determinados colectivos.

Como no se ha determinado un umbral de renta familiar, se ha perpetuado el sistema que inicialmente había sido concebido como transitorio. De esta forma, desde julio de 2009 hasta hoy, se han fijado los consumidores con derecho a percibir el bono social, exclusivamente, sobre la base de la pertenencia del sujeto a algunos de los tres grupos previstos en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, a saber: 1) pensionistas de la Seguridad Social mayores de 60 años; 2) familias numerosas, y 3) familias con todos sus miembros en paro.

Esta desvinculación entre el bono social y el nivel de renta genera una situación de discriminación. Por una parte, determinados consumidores con bajo nivel de renta no tienen derecho al bono social por no estar incluidos en los colectivos identificados, mientras que otros sí pueden beneficiarse del bono social, al margen de su nivel de renta y solo por su mera pertenencia a alguno de los tres grupos. Estas situaciones son: discapacitado menor de 60 años que percibe una pensión no contributiva; persona mayor de 65 años perceptora de una pensión no contributiva; familias monoparentales y discapacitado que cobra una pensión de 384,90 euros (11021175, 12001867, 12008034, 12008037, 12013633).

La regulación del bono social tiene su base en la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, cuyo artículo 3 establece que los Estados miembros garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables, concepto que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos. Esta Directiva sugiere la existencia de una vinculación entre la noción de consumidor vulnerable y la pobreza energética, que es una dificultad económica para hacer frente al pago de la factura eléctrica y no depende de la pertenencia del consumidor a uno de los tres grupos identificados, sino de la renta per cápita de la unidad familiar.

Se ha **recomendado** definir el concepto de consumidor vulnerable de acuerdo con criterios de renta del consumidor. Este criterio de renta puede modular, en todo caso, el umbral de renta de acuerdo con circunstancias personales, siempre y cuando la elección de tales circunstancias y su modulación estén debidamente justificadas y no engendren discriminación (11021175, 12001867, 13028441, entre otras).

Sustitución de los contadores

El proceso de sustitución de los contadores, que se está llevando a cabo de manera gradual, afecta a unos 27 millones de equipos, está regulado en la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, en su redacción dada por la Orden IET/290/2012, de 16 de febrero. Abarca a todos los contadores domésticos que tienen que ser sustituidos por nuevos equipos con discriminación horaria y telegestión antes del 31 de diciembre de 2018. La normativa obliga a las empresas a **comunicar a los consumidores "las opciones de que disponen"**. Esta comunicación se hace efectiva a través de los modelos propuestos por las empresas distribuidoras y aprobados por las comunidades autónomas.

Sin embargo, la única comunicación que recibe el consumidor es una carta de la compañía distribuidora indicándole la obligatoriedad de cambio de contador y las opciones de adquirirlo en régimen de compra o alquiler. No se da información sobre

otros elementos indispensables para orientar su elección, como el precio del contador en régimen de compra, las posibilidades que tiene el cliente para adquirirlo en el mercado o la vida útil del mismo.

La protección de los consumidores, como expresión del mandato contenido en el artículo 51 de la Constitución, hace necesario promover la información entre los consumidores y usuarios. Esta necesidad de información es más relevante si se tiene en cuenta que el cambio de contador es un proceso obligado y no solicitado de manera voluntaria por el consumidor y que el suministro eléctrico es imprescindible para una vida digna, derecho reconocido en el artículo 10 de la Constitución.

Dado que todos los consumidores han de cambiar de contador se ha **recomendado** a la **Secretaría de Estado de Energía** reforzar los derechos informativos de los consumidores en el proceso de sustitución de contadores eléctricos, de manera que puedan ejercitar su derecho de compra o alquiler con pleno conocimiento de las implicaciones de una u otra opción. Esta información deberá versar sobre las posibilidades que existen en el mercado para adquirir su contador, los modelos de contador homologados que existen en el mercado, coste, vida útil de un contador, mecanismos de reclamación. También se ha recomendado que se garantice que los consumidores que opten por la compra frente al alquiler puedan adquirir su contador eléctrico en el mercado en régimen de libre competencia (13032164, 13032818, 14011255, 14016927, 14022234).

Facturación

El 31 de de enero de 2014 la Orden IET/107/2014, de 31 de enero, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para 2014, modificó los **términos de potencia y consumo de energía de la factura eléctrica para dar un mayor peso relativo a la parte fija**. Esta orden determinó la apertura de una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Energía** poniendo de manifiesto que, con la desfavorable coyuntura económica, muchas familias han visto reducidos sus ingresos, por lo que adoptan medidas de ahorro, entre ellas, la de reducir su consumo eléctrico, lo que no pueden hacer si cambia el sistema de facturación.

No se había explicado a la ciudadanía las razones del cambio, ni la repercusión del nuevo sistema en la factura eléctrica del consumidor medio. Con posterioridad al inicio de esta actuación de oficio, se recibieron en esta institución numerosas quejas en las que los ciudadanos expresaban que el incremento de la parte fija de la factura eléctrica ha traído como consecuencia una subida del mismo, incluso en los meses en que la vivienda está vacía (13027399, 13028441, 13028720, 13030283, entre otras).

La Secretaría de Estado de Energía ha informado que la modificación del peso relativo de los términos de potencia y de energía activa de los peajes de acceso de los

consumidores domésticos de energía eléctrica, dando un mayor peso al primero, tiene por objeto adaptarlos a la estructura de costes del sistema eléctrico, donde los costes fijos tienen un mayor peso relativo.

Para el Defensor del Pueblo la subida del término fijo, al tratarse de una medida con una gran trascendencia sobre la economía de todos los ciudadanos, debe explicarse de una manera transparente y objetiva. En todo caso, si la decisión de modificar el peso relativo de los términos 'consumo' y 'potencia' obedece a la necesidad de evitar que las primeras residencias financien a otros colectivos, debería venir precedida por el estudio de las circunstancias sociales y personales de los consumidores domésticos, estudios que no consta que se hayan realizado. Si la razón determinante de la modificación de los conceptos de energía y potencia es la adecuación a la estructura de costes, igualmente debería explicarse, indicando en qué medida se han incrementado los costes fijos del sistema eléctrico respecto de los variables, como para justificar un aumento del término fijo como el que se ha llevado a cabo.

Se ha **recomendado** a la **Secretaría de Estado de Energía** revisar la distribución de los términos de potencia y energía de los peajes de los consumidores domésticos teniendo en cuenta la repercusión que esta distribución tendrá en las facturas de los consumidores domésticos, establecer una distribución de los términos de potencia y energía que incentive el ahorro energético y que premie, por tanto, a los consumidores que ahorren y explicar con claridad y transparencia a la ciudadanía las razones del cambio (14002962).

Corte de suministro

Se han planteado los problemas derivados del **corte de suministro eléctrico por fraude y la falta de garantías del procedimiento**, así como las dificultades que genera a los consumidores, incluso en caso de error de la empresa suministradora.

En el proyecto de real decreto, por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, se establecen unos criterios para la fijación del importe defraudado y, cuando no fuera posible esta determinación, se considerará que este importe corresponde al producto de la potencia contratada, por seis horas de utilización durante un año. El importe defraudado se verá incrementado en concepto de penalización por un coeficiente de 1,2. Según indica la memoria que acompaña al proyecto, "ese 20% que el distribuidor recibirá sobre el peaje de acceso teórico que el consumidor debería haber pagado, supone un incentivo a la detección y declaración de la anomalía".

Adicionalmente, los consumidores acogidos al Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) también verán incrementada su factura en un

coeficiente de 1,2 en concepto de costes que pudiera ocasionar por desvíos y gestión comercial, entre otros, mientras que para los consumidores acogidos al mercado libre se estará a lo pactado entre ellos. En el caso de enganches directos o conexiones sin contrato se cobrará la energía a un precio de 100 €/MWh, cantidad más elevada que el precio de mercado.

En el caso de fraude, los plazos de comunicación fehaciente se reducirán a la mitad, quedando el plazo de comunicación en 2 meses para las administraciones públicas y un mes para el resto de los consumidores, frente a los plazos de cuatro y dos meses respectivamente previstos para la suspensión del suministro por impago.

El suministro de energía eléctrica es esencial para una vida digna, reconocida en el artículo 10 de la Constitución Española. La privación de suministro eléctrico sitúa a las personas en una situación de exclusión social. Por esta razón, su comercialización no puede someterse a las mismas reglas que otros bienes y servicios que no sean esenciales.

En el caso de suspensión del suministro por fraude es la distribuidora quien, de manera unilateral, detecta la existencia de tales fraudes y aplica –también de modo unilateral- las medidas de interrupción de suministro. En definitiva, el sistema propuesto otorga a las empresas la determinación de la existencia de fraude así como el corte del suministro, sin intervención previa de ninguna Administración y, además, incentiva económicamente a las distribuidoras.

La asignación de facultades a las empresas constituye una verdadera autotutela para empresas privadas, pues se les otorga la potestad de la adopción de la decisión y la ejecución de la misma, cobrando por ello y sin garantías para el afectado.

Solo se activa la garantía de la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los casos en que el suministro sea declarado esencial. El único supuesto de suministro esencial para los consumidores domésticos se refiere a la persona que necesite un equipo médico.

Las graves consecuencias que comporta la detección de un fraude (penalizaciones económicas, y reducción de los plazos de notificación) hace imprescindible que el procedimiento que lleva a la detección del fraude, y la posterior aplicación de las medidas a él aparejadas, se desarrollen con las debidas garantías para el consumidor y se respete, en todo caso, su derecho a la presunción de inocencia, con algún tipo de control administrativo (13026956, 13027982, 14004480).

12.6 AGUAS

Las quejas del año 2014 se han centrado en el importe excesivo en la facturación, el corte de suministro y la subrogación de deudas del nuevo titular al solicitar el alta del suministro.

En algunas ocasiones los interesados se dirigen a esta institución antes de presentar la correspondiente reclamación ante la empresa suministradora de agua, o ante el Ayuntamiento correspondiente, por lo que muchas quejas no se pueden admitir, al no existir actuación administrativa a supervisar.

Facturación

Un caso concreto de facturación excesiva en los recibos del agua fue el sufrido por un ciudadano con la empresa Aqualia Gestión Integral. El importe elevado se produce como consecuencia de un error en la estimación del consumo de agua. La citada empresa comunica el traslado de la reclamación al Ayuntamiento de Monforte de Lemos (Lugo) que indica que se procede a emitir nuevas facturas rectificativas de los periodos reclamados. Tras la actuación correspondiente por parte de esta institución se culmina con la devolución del importe facturado incorrectamente (13032484).

Subrogación de deudas

Respecto a la subrogación de deudas, se destaca el corte de suministro de agua que sufre un ciudadano, sin previo aviso, llevado a cabo por la empresa (...) que, además, exige el abono de 40 euros por el reenganche del servicio. Todo ello viene motivado por el impago de facturas por el anterior inquilino de la vivienda.

Examinado el contrato de suministro firmado se comprueba que figura una cláusula contractual sobre la sujeción al Reglamento del Servicio Municipal vigente en ese momento. La Ordenanza Fiscal de Suministro de Agua no hace referencia a la subrogación de las deudas pendientes de pago ni al precio de reenganche del servicio en el caso de que el corte de suministro se haya producido por culpa del titular del contrato anterior. Iniciada la actuación con la citada empresa y con el Ayuntamiento de la localidad, se procede a la devolución de ingresos indebidos (13029548).

Abastecimiento

La localidad de Moraleda de Zafayona (Granada) sufre **falta de abastecimiento** de agua debido a la avería en una tubería. Los servicios técnicos municipales detectan, no sin dificultad, diversas averías que dificultan a veces el correcto suministro de agua. Se lleva a cabo una alternativa provisional consistente en instalar

una tubería elevada que atraviesa la autovía A-92 con agua de la red general que procede de depósitos municipales.

La instalación de una arteria de abastecimiento de agua potable se incluye en el Plan Provisional de Obras del año 2012. En la actualidad el suministro de agua funciona con normalidad (12013114).

Todos los años en la época estival el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid) realiza cortes de suministro de agua sin previo aviso, la única información se obtiene por medio de un cartel en el que se indican las horas de corte del suministro sin que se ajuste a la realidad.

Tras iniciar una actuación por parte de esta institución con la corporación local, se tiene conocimiento de que el abastecimiento de agua potable lo efectúa la Entidad Urbanística Valle de San Juan, mediante la captación en pozos propios, potabilización y distribución de agua.

La entidad local conocedora del problema ha informado de la posibilidad de que el Canal de Isabel II provea de agua, mediante acuerdo del Pleno de la Asamblea y el pago de los costes de la aducción y distribución del agua establecidos por la entidad pública. El mencionado ayuntamiento está colaborando a través de medidas paliativas y de apoyo, incluso mediando con el Canal de Isabel II. En la fecha de presentación del informe continúa en tramitación (13025039).

12.7 AGRICULTURA

Las incidencias en el ámbito de la agricultura abarcan problemas relativos al uso de pastos comunales, ayudas y derechos de pago único.

El **uso de los pastos comunales** se realiza de acuerdo con las ordenanzas municipales. El **Ayuntamiento de Parres (Asturias)** es el encargado de otorgar cada año las licencias de pastos a aquellos ganaderos del municipio que lo soliciten. Desde hace unos años la corporación local otorga licencia de pastos exclusivamente para un tipo de toro, a pesar de que en Asturias existen dos razas autóctonas reconocidas y una de ellas de especial protección. En la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de pastos no constaba que el sexo de los animales sea una condición necesaria para la obtención de la licencia. En el año 2011, a través de las asociaciones de criadores de razas autóctonas se plantea la necesidad de mejora de la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de pastos. La modificación se realiza sin previa consulta con los ganaderos y sin sesión informativa previa. La exclusión de licencia de pastos para más de un toro, que solo afecta al ganado vacuno quedando libre el resto de especies, supone un perjuicio para la ganadería asturiana, al impedir la mejora genética, y para

aquellos ganaderos que tienen más de una raza en sus cabañas. En la actualidad continúa en tramitación (14002324).

La **Consejería de Presidencia, Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Generalitat Valenciana** concedió una **ayuda en materia de modernización de explotaciones agrarias y de primera instalación para agricultores jóvenes** en el marco del Programa de Desarrollo Rural. Como consecuencia de un incendio ocurrido en la zona de Andilla, se quemaron prácticamente todos los pastos. En varias ocasiones, se solicitó autorización para la reubicación del ganado en otra zona, con la finalidad de alimentar a los animales. En esta ocasión, se solicitaba una compensación de deudas, al ser la misma Administración la que adeuda una cantidad de dinero, y a quien debe pagarse el alquiler de las hectáreas de pasto, que ha sido satisfecho favorablemente (13024842).

12.8 COMERCIO

La mayoría de las reclamaciones presentadas en tema de comercio hacen referencia a la **venta ambulante** y a la concesión de licencias municipales. En esta línea está la queja presentada por un ciudadano, en la que expone las molestias que ocasiona la venta ambulante en una calle peatonal. Los vendedores ambulantes, una vez finalizada la actividad, dejan los restos de mercancía en la vía pública, lo que genera suciedad e insalubridad en el barrio. Tras ser reprendidos por la Policía vuelven y continúan con la venta. A fecha de presentación del informe continúa en tramitación con el **Ayuntamiento de Madrid** (14003106).

Al no contar el local con la preceptiva licencia municipal para ejercer la actividad de alquiler de vehículos, el **Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca** procede al embargo de la cuenta bancaria. Desde el inicio del expediente el ciudadano alega no ejercer la titularidad de la actividad empresarial o comercial del mismo, ya que se trata de un empleado que regenta el local, circunstancia que no ha sido tenida en cuenta durante la tramitación del expediente. Por lo que se ha planteado la suspensión la ejecución de la resolución impugnada, la devolución íntegra de las cantidades embargadas, así como los intereses de demora. Continúa en tramitación (14021238).

12.9 LIBERTAD DE EMPRESA

La aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, ha traído medidas como la creación del Consejo para la Unidad de Mercado y la atribución de legitimación activa a la Comisión Nacional de los Mercados

y la Competencia para impugnar actos administrativos y disposiciones que imponen requisitos desproporcionados o injustificados. Tales medidas refuerzan las garantías de los ciudadanos para la tutela del derecho a la libertad de empresa, reconocido en el artículo 38 de la Constitución española, frente a intervenciones administrativas desproporcionadas. La nueva Ley 20/2013 establece que "las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general".

Durante 2014 el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo dos actuaciones destinadas a promover el respeto al derecho fundamental de la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución, frente a restricciones impuestas en normas de rango inferior a la ley.

La exigencia de contar con tres camiones para obtener la preceptiva autorización para la actividad de transporte de mercancías por carretera supone una restricción a la libertad de empresa. Este requisito viene establecido en la Orden Ministerial FOM 734/2007, de 20 de marzo). La elevada inversión que requiere la compra de tres vehículos (unos 360 mil euros) hace inasumible que los autónomos puedan obtener una tarjeta de transporte, por lo que ha sido motivo de numerosas quejas.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha manifestado que una medida como esta no debe implementarse más que cuando sea indispensable para alcanzar algún objetivo de interés público y no existan alternativas menos gravosas.

Por el contrario, la Secretaría de Estado de Transportes defiende la necesidad de la medida con tres argumentos:

1. Su vigencia desde 1999 y que a su amparo han quedado constituidas un gran número de empresas que aportaron esos tres vehículos, "sin que haya existido queja o problema alguno". Sin embargo el mero hecho de que una norma esté en vigor desde 1999 no es razón suficiente para justificar su mantenimiento.
2. Esta posibilidad está permitida en el Reglamento (CE) nº 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo.

Para el Defensor del Pueblo, el hecho de que un Reglamento comunitario conceda un margen de soberanía a un Estado miembro para establecer restricciones de esta índole, no constituye razón suficiente como para establecerlas, pues una cosa es que el legislador comunitario lo permita y otra que lo exija.

3. La medida contribuye a crear un sector de transporte menos atomizado, formado con empresas de mayor tamaño y equipamiento, mejor musculatura financiera y mayor capacidad de gestión.

Para esta institución una medida como la cuestionada no respeta el derecho a la libertad de empresa y comporta sacrificios a un colectivo, por lo que precisa de la debida justificación. Este análisis entronca con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, previsto en el artículo 9.3 Constitución española de 1978 (CE) y con la correlativa exigencia de motivación, mediante la justificación de la necesidad, oportunidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

Por ello, se ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Transporte** y a la **Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado**, la supresión de dicho requisito. Esta **Recomendación** está pendiente (13034024, 14003078, 14008994, entre otras).

Propietarios de pequeñas empresas de ambulancias han denunciado la existencia de **restricciones a la libertad de empresa en el mercado de transporte sanitario**.

Las empresas manifiestan su disconformidad con los requisitos de autorización previstos en el artículo 10, letras f) y g) de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres en materia de transporte sanitario por carretera, que exigen disponer de ocho vehículos y quince trabajadores, de los cuales al menos seis tienen que ser conductores. Estas exigencias son inasumibles para la mayor parte de las empresas de transporte sanitario que actúan en España donde, de 436 empresas de ambulancias, 400 son PYMES. De manera que, si no pueden costear la adaptación a los nuevos requisitos, serán expulsadas del mercado al término del período transitorio.

Desde el **Ministerio de Fomento** se han tratado de justificar estas restricciones alegando que conducen a una mejor prestación del servicio y que la iniciativa de reforma partió de las reivindicaciones de los representantes del sector y, por tanto, fue consensuada con estos. Sin embargo, ninguna de las dos razones es suficiente para respaldar las restricciones impuestas, pues no se justifica la indispensabilidad de la medida para la consecución del objetivo identificado. Menos aun, la imposición de restricciones a la libertad de empresa puede basarse en la propuesta de determinadas empresas establecidas en el sector.

Se ha **recomendado** la supresión de los requisitos de disponer de ocho vehículos y quince conductores como condiciones de acceso al ejercicio de la actividad de transporte sanitario por ser contrarios a la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución y por no estar justificados por razones de interés general ya que no se apoya en una mejora de servicios. Esta **Recomendación** está pendiente (14005011, 14009022).

12.10 CONSUMO

Las quejas en materia de consumo suponen una pequeña parte de la actividad institucional. En una proporción superior al 94 por ciento dan lugar a inadmisiones a trámite, la mayor parte de los casos, al referirse a desacuerdos de los ciudadanos con proveedores privados de bienes o servicios que no han dado lugar a actividad administrativa alguna.

Los años de crisis y las nuevas posibilidades técnicas van cambiando los hábitos de consumo de los ciudadanos. Ya se aludía en el pasado informe al auge del comercio electrónico, y de las transacciones y operaciones realizadas por internet. Estas nuevas formas de consumo se consolidan, popularizándose el uso de plataformas de compra, e incluso de webs de compra colectiva y de venta privada. Surge, además, una nueva forma de consumir, como el denominado consumo colaborativo, que implica nuevas exigencias en torno a la regulación de protección del consumidor y de supervisión del mercado.

Toda esta realidad resulta compatible con un conocimiento todavía escaso de los derechos que asisten al consumidor, y de los mecanismos para la mejor defensa de estos derechos, lo que ha llevado a la Comisión Europea a promover una campaña para el conjunto de los países de la Unión.

Ante estas nuevas perspectivas, el Defensor del Pueblo es consciente de que resulta importante reforzar los sistemas de resolución de conflictos, en particular los que actúan en línea, de manera que se ofrezca seguridad y confianza a los consumidores. Cabe esperar que la aprobación de un nuevo reglamento del sistema arbitral de consumo, en el que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad continúa trabajando, ofrezca soluciones de carácter práctico ajustadas a las nuevas necesidades.

En el mes de marzo de 2014 entró en vigor la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. La lógica de esta modificación está en la misma línea ya indicada, aunque su ámbito de aplicación

resulta más amplio ya que su finalidad es fomentar la contratación y aclarar las obligaciones de los vendedores y prestadores de servicios. No obstante, la normativa en esta materia debe sufrir nuevas modificaciones, puesto que se está pendiente de acometer la transposición de la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa, precisamente, a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Hay que prever también la plena entrada en vigor, prevista para 2016, del Reglamento (UE) 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (14005824).

La admisión de quejas en este ámbito no está concentrada en determinados organismos, dado el gran número de órganos existentes con competencias en materia de consumo. La mayoría versan sobre las controversias que se mantienen con transacciones comerciales en línea, y sobre la calidad de los servicios de atención al cliente y posventa, y otras cuestiones como la actividad de los centros de enseñanza no reglada, el servicio ofrecido por los talleres de reparación de vehículos, o la seguridad alimentaria (13006053, 14000259, 14000495, entre otras).

En el ámbito de las funciones de esta institución, se facilita información al ciudadano que acude trasladando sus problemas, sobre cuáles son los organismos públicos en materia de consumo a los que pueden acudir, para hacer valer sus intereses y la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, así como los procedimientos de mediación y arbitraje establecidos.

A través de las actuaciones de oficio, desde la institución se supervisan aquellos sectores de actividades del mercado donde se detectan incidencias. La finalidad principal es advertir la eventual existencia de lagunas en los procedimientos administrativos de carácter sectorial. Así se hizo el pasado año con la Comunidad de Madrid para efectuar un seguimiento de la campaña de inspecciones sobre centros de enseñanza no reglada (13030755).

En 2014 esta línea de actuación ha proseguido, aunque centrada en las academias de enseñanzas de idiomas. Ante noticias que aluden al incremento de la demanda de cursos de idiomas y la multiplicación de informaciones supuestamente engañosas, así como la apertura y mantenimiento de academias sin respaldo académico y pedagógico suficiente, esta institución se ha dirigido a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) y a las autoridades de consumo de Andalucía y de la Comunitat Valenciana para examinar el marco regulador específico y las acciones de supervisión de las mismas que hayan podido emprenderse. Al cierre del presente informe se está a la espera de las respuestas (14012622).

Respecto de las actuaciones de las administraciones públicas competentes en materia de consumo, se repiten un año más los problemas sobre el reparto competencial de los órganos de consumo, cuando están implicadas varias comunidades autónomas para la resolución de las reclamaciones de los consumidores y usuarios. La tramitación de las cuestiones planteadas, por razón de competencias, trae como consecuencia que en muchos de los casos los ciudadanos desconozcan el estado de tramitación de sus reclamaciones y se produzcan grandes demoras en el tiempo de tramitación de sus denuncias, que, en algunos casos, acaban prescribiendo, lo que supone la quiebra del principio de responsabilidad.

Ante una interpretación divergente entre la normativa aplicable, que establece como fuero de competencia el lugar de residencia de la empresa reclamada, y el Acuerdo nº 145 de la Comisión de Cooperación de Consumo, de 2009, que establece el principio contrario (la competencia correspondería al órgano del lugar de residencia del consumidor), en el mes de noviembre de 2014 se han iniciado nuevas actuaciones con la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición para clarificar los criterios aplicables (12007835 y 13025726).

Cabe destacar la reactivación de la actividad arbitral, principalmente en materia de transporte, en **Castilla-La Mancha. La Dirección General de Salud Pública, Drogodependencias y Consumo de la Junta de Comunidades** ha informado sobre las distintas actuaciones realizadas al respecto y las medidas adoptadas, mediante la celebrando de reuniones con colegios arbitrales de transporte. Aunque la situación parece que tiende a regularizarse, esta institución hará un seguimiento de la misma para conocer el ritmo de resolución de los expedientes afectados por demoras (13002097).

Con relación a la regulación de las actividades y los productos utilizados en las denominadas medicinas naturales y alternativas, en el pasado informe anual se señalaba que el **Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad** estaba estudiando la posible regulación de este sector; sin embargo, no se han producido cambios legales reseñables al respecto, según se ha informado más recientemente por la **Secretaría General de Sanidad y Consumo** (12031824 y 12285317).

12.11 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Como en años anteriores, las reclamaciones de los ciudadanos se fundamentan en las dificultades para percibir de las Administraciones locales y de las comunidades autónomas las cantidades que les adeudan. El hecho de no percibir los importes, o de hacerlo con retraso, ocasiona graves perjuicios económicos.

El **déficit de tesorería** que sufren las administraciones afecta a personas y empresas que se han visto privadas de liquidez por la imposibilidad de cobro de las deudas y la inseguridad acerca del momento en que se dispondrá del crédito para poder hacer efectivos los pagos. Esta situación se ha dado en administraciones como el Ayuntamiento de Parla (Madrid), Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), Ayuntamiento de Montemayor del Río (Salamanca), Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real), Ayuntamiento de Villalpardo (Cuenca) (14021361, 14021359, 13004877, 11021148, 11019662).

La aprobación de los mecanismos de pago como el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las administraciones públicas y en el ámbito financiero, que creó un sistema de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas, así como el de pago a proveedores a través del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a las entidades locales con problemas financieros, han resuelto problemas que han quedado reflejados en las quejas.

Es el caso de la **Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Generalitat Valenciana**, en relación con los suministros hospitalarios prestados a los hospitales de la sanidad pública valenciana. Del mismo modo, el **Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha** en relación con un contrato de asistencia a licitaciones internacionales y apoyo al programa de acercamiento a empresas del sector industrial (13011008, 13028937).

Otro motivo de queja es el que se origina por el hecho de que la Administración convoca licitaciones para la gestión de un servicio, sin informar convenientemente a los licitadores de las posibles deudas de la empresa o entidad que gestiona el mismo. En esos casos, se asumen las deudas. Muchas de ellas de una dimensión que no sólo impide la prestación del servicio en las condiciones que se ofertó, sino que, además, pone en peligro la propia continuidad de la entidad. En el momento de presentación del informe continúa en tramitación (14010327).

12.12 SUBVENCIONES

La **insuficiencia económica** de las administraciones públicas para hacer frente al pago de las subvenciones y ayudas reconocidas es un problema recurrente en los últimos años, al que se une el desconocimiento de la fecha probable de cobro de las mismas, incluso cuando los proyectos se han acometido por parte de los particulares.

Este es el caso de la antigua **Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, que, en el mes de septiembre del 2010, notifica la concesión de una ayuda para la instalación de una caldera de biomasa en un domicilio. Ha sido necesario el trascurso de tres años desde la notificación de la concesión y la intervención de esta institución para hacer efectivo el abono de la ayuda (14000690).

En el informe del ejercicio anterior se hace referencia al impago de subvenciones relacionadas con proyectos de cooperación internacional. Continúa en trámite una actuación con el **Ayuntamiento de Sevilla**, aunque no siempre es as,í porque en otras ocasiones el problema se ha visto solucionado y se han recibido las ayudas (12256119, 12247343, 12121982, entre otras).

Otra situación que se repite es la **ausencia de información** al ciudadano, por parte de la Administración concedente de una ayuda sin hacer efectivo el importe. En el año 2008, la **Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla-La Mancha** concedió una subvención de autoempleo, y al no recibir el pago el pago la interesada dirige un escrito con el fin de conocer la situación concreta de su ayuda, sin obtener respuesta. Desde esta institución se inician actuaciones y se formula un recordatorio de deberes legales. A fecha de presentación del informe continua en tramitación (14014813).

13 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

13.1 COMUNICACIONES

La regulación del sector de las telecomunicaciones y la protección de los derechos de los usuarios son aspectos que, a lo largo de los años, han originado la realización de distintas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, como consecuencia de la recepción de numerosas quejas de los ciudadanos y de las noticias difundidas. Una de las demandas de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones radica en la necesidad de una actuación más activa, tanto por parte del legislador como de los órganos administrativos y judiciales, en la defensa de sus intereses. Los derechos de los usuarios no se encuentran suficientemente protegidos frente a las grandes compañías de telecomunicaciones. La regulación del sector y la elaboración de normativa específica, que contemple problemas y situaciones nuevas, satisfarían las expectativas ciudadanas y evitarían desequilibrios.

Un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones permite que surjan actuaciones al margen de la normativa, con mayor facilidad que en otros mercados más estáticos, por lo que adquiere especial importancia la actuación de los órganos reguladores del mismo.

La hasta ahora vigente Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32/2003, de 3 de noviembre, data del año 2003. Han transcurrido más de diez años desde la aprobación de esa norma hasta su **modificación, realizada a través de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones**, que entra en vigor en el presente ejercicio. De un lado, es evidente que el desarrollo tecnológico ha sido constante y creciente, y que ha propiciado la aparición de nuevos problemas si bien, existen determinadas situaciones desfavorables para el ciudadano que se repiten al no haber quedado reguladas y resueltas de una manera concreta.

En la exposición de motivos de la nueva norma se establece específicamente que, en la actualidad, la evolución tecnológica se encuentra en una nueva etapa, la extensión de las redes de nueva generación, que obliga a los poderes públicos a reflexionar sobre la importancia de la función regulatoria. En lo tocante a los derechos de los usuarios, se clarifican los derechos introducidos en la Ley de 2003. Se destaca la mejor identificación de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, relacionados con la protección de datos de carácter personal y la privacidad de las personas, y el mantenimiento del procedimiento extrajudicial de resolución de controversias entre operadores y usuarios finales ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En seguimiento el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 2011/83

UE de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores, se fija la prevalencia de la normativa específica del sector en esta materia.

Por último, teniendo en cuenta que la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 precisa el correspondiente desarrollo reglamentario, desde esta institución se considera fundamental que la elaboración de esta normativa se apruebe sin dilación con el fin de evitar situaciones y problemas que puede causar este vacío.

13.1.1 Protección de datos de carácter personal. Derecho al olvido

En los últimos años y como consecuencia, fundamentalmente, de la utilización generalizada del entorno de internet, ha crecido la preocupación de los ciudadanos por el uso que se hace de sus datos de carácter personal. Los usuarios de internet son cada vez más conscientes de los peligros que entraña la red y de que son ellos los principales responsables de la salvaguardia de sus derechos en general, y de su derecho a la intimidad en particular. Sin embargo, no se debe olvidar que también desde los órganos administrativos y judiciales se adoptan las medidas previstas para proteger los intereses de los propietarios de estos datos de carácter personal.

Una cuestión distinta es la existencia de una posible colisión entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información, cuando se trata del tratamiento de los datos de carácter personal de los ciudadanos. El tratamiento de los datos y su difusión a través de Internet genera consecuencias tanto en el ámbito privado como en el laboral de los usuarios de la red. El denominado “derecho al olvido” es una manifestación del derecho de cancelación y de oposición de los datos de carácter personal. Con fecha 13 de mayo de 2014, se dicta la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-131/12, mediante la que se reconoce la facultad de los interesados a exigir a un buscador de la red, en este caso Google, la eliminación de la información que solicita sobre su persona.

El procedimiento para el ejercicio de este derecho parte de un requerimiento al buscador por parte del interesado, el buscador estudia cada una de las peticiones que recibe y adopta la decisión que estime pertinente. Sin embargo, en última instancia, al parecer, resolverán los órganos administrativos y judiciales. Al tratarse de un asunto en el que confluyen intereses individuales y generales, desde esta institución se consideró oportuno iniciar actuaciones tanto con la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** como con la **Agencia Española de Protección de Datos**. Con el fin de conocer el alcance de esta cuestión se ha preguntado a la Administración sobre los datos de solicitudes formuladas por los ciudadanos en aplicación de la sentencia y del criterio que se sigue desde el buscador y sobre la intervención desde los órganos administrativos en los casos en los que los ciudadanos no están de acuerdo con la decisión adoptada por el buscador. También

se requiere información sobre si se mantienen contactos con los buscadores para elaborar un criterio de actuación. Del resultado de las actuaciones se dará cuenta en el informe del próximo ejercicio (14014412)[17].

13.1.2 Telefonía fija

A lo largo del año 2014 se continúan recibiendo quejas relativas a los problemas derivados de la falta de prestación o prestación inadecuada del servicio de telefonía fija. El artículo 25.1a de la vigente Ley General de Telecomunicaciones señala que bajo el concepto de servicio universal se debe garantizar que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija, siempre que sus solicitudes se consideren razonables y que incluirán, entre otros factores, el coste de su provisión. Se trata de un derecho de todo ciudadano, con independencia de su localización geográfica.

Uno de los problemas que se plantean con frecuencia y que merece una especial consideración, es el relativo a la prestación del servicio de telefonía a los **usuarios pertenecientes a los colectivos socialmente más vulnerables**. En las quejas se pone de manifiesto las demoras en la prestación de este servicio que afectan a personas enfermas o de la tercera edad que reciben asistencia domiciliaria telefónica. Por parte de las compañías se debe prestar una especial atención a la resolución de estos problemas y dar prioridad a su tramitación y resolución (14021277, 14023251,14003602).

En el informe presentado en el ejercicio 2013 se dio cuenta de los problemas que planteaban aquellos jubilados y pensionistas que han quedado excluidos como beneficiarios del **abono social de la compañía Telefónica**. El abono social consiste en la aplicación de una bonificación en el importe de la cuota de alta y en la cuota fija de carácter periódico de conexión a la red. Con el fin de evitar la exclusión de estos ciudadanos, pertenecientes a colectivos especialmente sensibles, se formuló una **Recomendación**. El **Ministerio de Economía y Competitividad** señala que en la actualidad no existe ninguna modalidad de pensión que en el año 2010 tuviese derecho al abono social y en el año 2014 haya excedido de los 639,01 euros/mes (120% IPREM), importe límite para tener derecho a la ayuda. Para el año 2015, las previsiones indican una subida del 0,25%, incremento insuficiente para que una modalidad de pensión supere los 639,01 euros/mes.

En la misma línea, la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** indica que la subida de las pensiones de ejercicios

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

anteriores no ha generado excluidos, puesto que el umbral es mayor que la cuantía de las pensiones que ya percibían dicho abono en el 2010. Esta subida puede cambiar a 1 de enero de 2015 por lo que es necesario vigilar la evolución de estas magnitudes de cara al año 2015. A la vista de lo anterior, se indica a los ciudadanos la conveniencia de poner los hechos que les afectan en conocimiento del organismo referido con el fin de que se tenga constancia de la situación planteada. En cualquier caso, la Administración no se pronuncia sobre las medidas concretas para prevenir la situación de desajuste, puesto que ya se conoce el comportamiento de las magnitudes en un futuro inmediato (13022650, 13023191, 14005176).

13.1.3 Telefonía móvil

Las cuestiones relativas a desacuerdos con la facturación acaparan el contenido de las quejas, si bien, en ocasiones, únicamente se informa sobre el procedimiento para su reclamación, existen otras circunstancias en que el montante del recibo no es legítimo.

Uno de los aspectos que desde hace algunos años suscita la preocupación del ciudadano es el relativo a la recepción por de **SMS PREMIUM** y la facturación que se realiza por parte de los operadores. Para la **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información** el principal problema con los servicios SMS PREMIUM radica en la contratación no consentida. En su mayoría, son casos en los que un usuario, navegando por internet, pretende acceder a un contenido y consiente inadvertidamente la contratación de un servicio de suscripción, pensando que va a acceder a un contenido único, no repetitivo.

Con fecha 24 de julio de 2014, fue remitido al Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información un borrador de modificación de la regulación relacionada con la contratación de servicios de tarificación adicional. Se trata de la modificación de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero y que afecta tanto a los servicios de tarificación adicional de voz (prefijos 803, 806, 807, 905) como a los basados en el envío de mensajes de texto (SMS PREMIUM). En concreto, se introduce la regla de que la contratación de los servicios únicamente puede realizarse mediante la marcación del número de que se trate a través del teléfono móvil. Se prohíbe tanto la contratación de suscripciones SMS PREMIUM través de páginas de Internet como la marcación de los números de tarificación adicional mediante la instalación de aplicaciones en los teléfonos móviles, que en ocasiones pasa inadvertida para los usuarios. Mediante el envío al Consejo Asesor del borrador se inicia la tramitación del proyecto de orden. Durante la tramitación del procedimiento se analizarán las observaciones de todos los sectores implicados como los informes administrativos que se requieran. (F11024121, 14005109, 14006726, entre otras).

13.1.4 Prestación del servicio de internet

La Ley General de Telecomunicaciones en su artículo 25 establece que bajo el concepto de servicio universal se debe garantizar que la conexión a internet permita realizar comunicaciones de voz, fax y datos para acceder de forma funcional a internet. La conexión a la red pública con capacidad de acceso funcional a Internet debe permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo. Como en ejercicios anteriores se continúan recibiendo escritos relativos a las incidencias derivadas de la falta de prestación o prestación deficiente del servicio de Internet por parte de los operadores. La normativa referida es de carácter mínimo por lo que ha de ser cumplida por parte de las compañías que prestan este servicio en las que se oferta (14007808, 14017062, 14017069).

A lo anterior hay que añadir que la norma establece que el Gobierno puede actualizar la velocidad referida de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, y las condiciones de competencia en el mercado, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios. Al hilo de lo anterior, esta institución entiende que a lo largo de los últimos años se está padeciendo una coyuntura económica complicada y que la conveniencia de imponer a los operadores una obligación de velocidad mayor de la actualmente aplicable podría resultar discutible. Sin embargo, desde los poderes públicos se deben poner los medios para que la velocidad mínima del servicio actualmente fijada se cumpla, para que en un futuro se pueda mejorar la prestación de este servicio que en la actualidad es básico para la mayoría de los ciudadanos en su ámbito personal o privado y, cada vez con más frecuencia, también en el laboral y académico.

13.1.5 Correos y Telégrafos

Las cuestiones que fundamentalmente se han abordado en esta materia a lo largo del año 2014 son las derivadas de la prestación del servicio postal. Tal y como se establece en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, los servicios postales son servicios de interés económico en general y se prestan en régimen de libre competencia. Están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios incluidos en el servicio postal universal encomendados al operador designado y los que se impongan a los titulares de autorizaciones administrativas singulares en los términos dispuestos en la ley.

Se pretende regular los servicios postales con el fin de garantizar la prestación del servicio postal, de satisfacer las necesidades de comunicación postal dentro de España y de España con el extranjero, y de asegurar la libre competencia en el sector

en condiciones adecuadas de calidad, eficacia, eficiencia y pleno respeto a los derechos de los usuarios y de los operadores postales y sus trabajadores. Todos los usuarios remitentes o destinatarios de envíos postales tienen derecho a un servicio postal universal de calidad a precios asequibles. En concreto:

- los servicios de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales.
- los servicios de giro mediante los cuales se ordena pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, a través de la red postal pública y cualesquiera otros servicios que tengan o pudieran tener naturaleza postal, de acuerdo con la normativa aplicable.

El servicio postal en general se presta de forma adecuada y las quejas sobre la materia han disminuido, si bien, cuando surgen incidencias, los usuarios deben presentar reclamación ante la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, que cuenta con el plazo de un mes para resolver, periodo que no siempre se respeta y ha sido objeto de diferentes quejas, cuyo denominador común es la falta de resolución (14017762, 14019127, 14023558).

Para la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., la entrega de **notificaciones a persona jurídica**, regulada en el artículo 44 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento para la prestación del servicio postal, se tiene que hacer a su representante legal sin que se admitan otras posibilidades exigiéndose el sello de la empresa. Se efectúa una **Recomendación,** con el fin de que se instruya a las unidades o departamentos que correspondan, cuando se trate de entregar envíos certificados de personas jurídicas a quien manifieste ser su representante, que sólo se exija para acreditar la representación la exhibición de escritura de constitución de la sociedad o poder notarial de apoderamiento.

La **Subsecretaría del Ministerio de Fomento** indica que la normativa postal vigente, contenida en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, distingue dos supuestos, según se trate de la entrega de un envío certificado o de una notificación: en el primer supuesto, el envío puede entregarse a persona autorizada que identifique su personalidad; en el caso de las notificaciones a personas jurídicas, exige además la estampación del sello de la empresa, incluso cuando se entregue “al representante de estas”. Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 59: “Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante...”; y, de acuerdo con ello, una notificación debe considerarse debidamente entregada cuando se hace a la persona que acredita la representación legal de la persona jurídica (STS de 23 de

junio de 1998). Se reconoce que el requisito de estampación del sello está siendo motivo frecuente de quejas por parte de instituciones y empresas, y de interpretaciones no coincidentes respecto a su necesidad y validez.

El **Consejo Superior Postal** ha comunicado que la **Recomendación** será incorporada al nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, cuyo borrador será informado por otros departamentos ministeriales, Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial. El borrador se halla actualmente en fase de redacción, tras la cual se dará el curso reglamentario correspondiente, remitiéndose al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con el objeto de recabar los informes preceptivos (13021335).

13.2 TRANSPORTE

El establecimiento de restricciones en materia de transporte es un motivo constante de diferentes quejas en todo el territorio; la eliminación de líneas y la reducción de las frecuencias afecta a los ciudadanos que tienen que desplazarse, a veces, a otro municipio o dentro del mismo cuando residen o trabajan en zonas aisladas. Estas medidas abarcan tanto al transporte ferroviario, como al transporte por carretera, urbano e interurbano. La falta de capacidad presupuestaria ha sido la justificación de las Administraciones públicas (13024489,13030773, 13030930, 13031848, entre otras).

13.2.1 Transporte urbano e interurbano

Como consecuencia de la **huelga de trasportes** en una empresa concesionaria de varias líneas de autobuses de la Comunidad de Madrid, se redujo la frecuencia de los servicios de transporte en varios municipios, lo que impidió a los ciudadanos hacer uso de su título multimodal de transporte, ocasionándoles con ello un perjuicio económico.

Dado que se trata de un servicio de titularidad pública, esta institución entiende que la Administración debe compensar a los viajeros perjudicados, con independencia de que el servicio público esté o no externalizado, a través de una concesión administrativa. Lo relevante, en definitiva, es la titularidad pública del servicio. Además, en este caso, la normativa sobre contratación permite a la Administración descontar a la empresa el importe del servicio no prestado y, dado que los trabajadores reciben remuneración durante el tiempo de la huelga, si no se compensa a los ciudadanos afectados por la suspensión del servicio, se haría recaer sobre ellos las consecuencias

económicas de la huelga, produciéndose un enriquecimiento injusto para la concesionaria o para la Administración. El hecho de que la Administración haya optado por una gestión indirecta, no debe incidir negativamente en los derechos de los ciudadanos.

Se recomendó al **Consorcio Regional de Transportes de Madrid** compensar a los viajeros de títulos de transporte multimodal que han resultado afectados por los efectos de la huelga de la empresa concesionaria, así como facilitar el curso de las correspondientes reclamaciones, informando a los viajeros sobre el procedimiento y requisitos para hacer efectivo su derecho a ser compensados. Esta **Recomendación** no ha sido aceptada (14005883, 14005262, 14006322, 14007677, 14008451, 14009287, 14009686, 14014530 y 14020239, relativas a la huelga).

Las **incidencias en la Línea 5 de Metro de Madrid** han sido de diversa índole desde la interrupción del servicio debido a alguna avería, teniendo que descender los viajeros andando por los túneles, retrasos constantes de los trenes, mal estado de conservación de los mismos, lo que genera el descontento entre los usuarios, sobre todo ante la insuficiencia de la información ofrecida, lo que ha tenido su reflejo en las actuaciones del ejercicio de 2014 (13032114, 14003738).

La falta de reconocimiento por parte del Ayuntamiento de Madrid de los derechos derivados de la acción social del municipio para el personal jubilado a los funcionarios interinos, que son tratados de forma diferenciada respecto de los funcionarios de carrera, impide a un ciudadano disfrutar del abono transporte. Tal negativa trae causa de la interpretación que efectuó la Comisión Técnica de Acción Social, recogida en el acta de 3 de febrero de 2012, que considera que el personal interino cuando se jubila no devenga ayudas, ya que su vínculo con el Ayuntamiento no tiene carácter definitivo ni fijo y que no se jubilan sino que cesan al cumplir la edad de 65 años. Sin embargo, el artículo 63c de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, determina que los funcionarios de carrera pierden su condición cuando se produce la jubilación total, por lo que dejan de estar en el Ayuntamiento, al igual que los funcionarios interinos.

La necesidad de que los funcionarios interinos y los funcionarios de carrera cuenten con los mismos derechos, es una consecuencia directa del principio constitucional de igualdad ante la ley reconocido en el artículo 14.

Esta cuestión ha sido dilucidada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencias de 22 de diciembre de 2010 (caso Gavieiro Gavieiro) y 8 de septiembre de 2012 (caso Rosado Santana), y en ambos supuestos estima que la normativa nacional que establece una diferencia de trato entre funcionarios interinos y funcionarios de carrera vulnera el derecho comunitario, en concreto, la Directiva 1999/70/CEE.

La desigualdad de trato admitida tanto por la Constitución como por el derecho comunitario tiene que venir derivada de una necesidad auténtica para alcanzar el fin perseguido, resultar indispensable y estar fundamentada en razones objetivas. Circunstancias que no se dan en este supuesto pues, del mismo modo que si se tratara de un funcionario de carrera, la jubilación, con independencia del hecho que la causa, supone el cese de la relación administrativa.

Se recomendó al Ayuntamiento de Madrid la modificación del criterio y se sugirió reconocer al interesado el derecho a la acción social en iguales condiciones que los funcionarios de carrera jubilados por incapacidad y, en concreto, declarar su derecho a acceder al Abono transporte al igual que los demás funcionarios que se encuentran en su misma situación. El Ayuntamiento está estudiando la cuestión (13020886).

Respecto a los requisitos para optar a las ayudas al transporte, se recibió la queja de una madre de tres hijas, por habérsele denegado el carné de transporte por no cumplir con el requisito de empadronamiento previo en La Rioja durante los cinco años anteriores. Esta institución recomendó a la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial de La Rioja la supresión del requisito de residencia previa durante los cinco años anteriores por considerarlo carente de justificación. La recomendación se fundamentó en los principios constitucionales de objetividad de la actuación administrativa y de interdicción de la arbitrariedad, garantizados en los artículos 106 y 9.3 respectivamente de la Constitución, por entender que dicho requisito impide el acceso a una prestación económica por razones ajenas, con el objeto de las ayudas que no es otro que el alivio de la carga económica de las familias con hijos estudiantes. La Recomendación fue aceptada (14005561).

La aprobación por el Ayuntamiento de Madrid de una nueva **Ordenanza reguladora del taxi** de 28 de noviembre de 2012 y la consiguiente exigencia de renovar los permisos concedidos, al amparo de la normativa anterior, ha hecho aflorar algunos problemas en la regulación de esta actividad.

Se ha puesto de manifiesto la disconformidad con el requisito de carecer de antecedentes penales fijado en el Decreto de la Comunidad de Madrid 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo.

El Registro de antecedentes penales tiene como finalidad apreciar la agravante de reincidencia en el ámbito penal. Pero tiene también trascendencia en otros ámbitos, como es el caso del acceso a determinados empleos en el sector público o para contratar con la Administración.

El artículo 25.2 de la Constitución española dispone que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad han de estar orientadas a la reeducación y reinserción social. Desde esta perspectiva, inhabilitar a una persona para una futura

ocupación debido a la existencia de condenas previas, puede suponer un obstáculo que dificulte su integración en la sociedad.

El régimen previsto en el Decreto 74/2005 plantea el problema de que la existencia de antecedentes por cualquier delito, con independencia de su naturaleza o gravedad, inhabilita para el ejercicio de la profesión de conductor de taxi. Los antecedentes penales se crean cuando existe una condena firme y pueden tardar hasta cinco años en cancelarse, por lo que es posible que los hechos delictivos se hayan cometido mucho tiempo antes de la obtención o renovación del permiso municipal.

Carecer de antecedentes penales para la prestación del servicio de conductor de taxi podría estar justificado por razones de interés general, siempre que con ello se persiga la protección de la seguridad de los usuarios, para lo que sería necesario que la comisión de los delitos previos tuviera directa relación con la peligrosidad del conductor. Pero la normativa no distingue entre clases de delitos, por lo que esta institución ha recomendado la supresión del requisito de carecer de antecedentes penales o de articular otras medidas preventivas menos restrictivas. Esta **Recomendación** está pendiente (13030606, 13031010, 13033097).

Se presentaron varias quejas de conductores y usuarios de taxi de Madrid debido a **la confusión que había generado la aprobación de las nuevas tarifas** del servicio para 2014, aprobadas por la Oficina Municipal del Taxi de Madrid (OMT), mediante resolución 0311254 y, en concreto, sobre la forma de aplicar la tarifa fija cuando el servicio tenga origen/destino el aeropuerto.

Según el artículo 38.2 del Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo, Decreto 74/2005, de 28 de julio, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, las tarifas fijas en los servicios que tengan origen o destino en puntos específicos de gran generación de transporte de personas, como el aeropuerto, pueden establecerse con carácter excepcional si de ello se deriva una mayor garantía para los usuarios. En desarrollo de esta previsión normativa el artículo 48.2 de la vigente Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid establece: "En los servicios que tengan origen o destino en el Aeropuerto de Madrid-Barajas se establecerán tarifas fijas"; y el último párrafo del mismo apartado dispone: "Las tarifas fijas se determinarán en función del lugar de iniciación del servicio y de su recorrido total, pudiéndose zonificar, a tal efecto, su ámbito de aplicación".

El sistema de tarifa fija tiene carácter excepcional, extraordinario, y deriva de su propia naturaleza el que tanto la cuantía del servicio como el itinerario responden a criterios distintos a los del sistema general, que se articula en torno al cómputo del coste del servicio que realiza el taxímetro, medido por tiempo y espacio.

Dado que la Comisión de Precios de la Comunidad de Madrid ha establecido la nueva tarifa fija, desde su competencia, sin determinar las relaciones de esta nueva tarifa con otras eventualidades del servicio que se prevén en la Ordenanza reguladora del taxi, el Ayuntamiento elaboró unas aclaraciones formales que tienen por objeto interpretar la Ordenanza reguladora del taxi, en cuanto a la interrelación de la tarifa fija establecida en su artículo 48.2 y fijada por la Comisión de Precios de la Comunidad de Madrid, con otras situaciones eventuales del servicio de taxi que tienen su acomodo en la regulación efectuada por la ordenanza (13032359, 13032285, 13033108, 13033217).

Se inició una actuación de oficio con motivo de la paralización del servicio en toda el área de prestación conjunta de Madrid, que abarca 44 municipios, por parte de la Asociación Eurotaxi por la Movilidad y Accesibilidad (AEMA). Los eurotaxis tienen autorización para iniciar la carrera con un límite de 5 euros en el contador, con independencia de la distancia que hayan recorrido para recoger al pasajero, y cuando este vive lejos no es rentable. A finales de julio, el sector del 'eurotaxi' pidió ayudas para recoger a personas con discapacidad en sitios distantes. En ese momento decidieron cumplir con el servicio pero dentro del límite de cinco euros, lo que motivó que algunos usuarios se quedaran sin servicio.

Uno de los principales problemas es la escasez de vehículos adaptados que existen en Madrid, ya que un aumento de la flota ayudaría a paliar la situación. El artículo 8 del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, impone la obligación de promover en todos los municipios, que al menos un 5 por 100, o fracción, de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados. Para lo cual los titulares de las licencias han de solicitar voluntariamente que su taxi sea adaptado; pero si no se cubre el citado porcentaje, los ayuntamientos exigirán a las últimas licencias que se concedan que su autotaxi sea accesible.

Con el fin de intentar buscar una solución para el año 2014, se ha establecido una cuantía máxima de 5 euros para los servicios contratados en la zona A, y otra, de 8 euros para los de la zona B. Esta solución viene a atender, en parte, la reclamación de AEMA.

Con independencia de lo anterior, desde que surgió el problema relativo al transporte de personas con movilidad reducida y la dificultad para ser atendidas por los actuales eurotaxis, el **Ayuntamiento de Madrid** creó una mesa de trabajo, de la que formaban parte las dos Asociaciones representativas del Taxi en su momento (ahora las tres), AEMA, como Asociación que representa a las licencias de taxi que tienen adscritos vehículos adaptados, FAMMA, CERMI y la ONCE. En esta mesa,

cada uno de los sectores implicados ha presentado sus propuestas para buscar una solución y el Ayuntamiento se ha comprometido a elaborar una reforma puntual de la Ordenanza del taxi, con la finalidad de establecer un régimen diferenciado para los eurotaxis, atendiendo así la propuesta de AEMA y de las Asociaciones representativas de discapacitados. La finalidad de esta modificación normativa consiste en incentivar la adquisición de vehículos eurotaxis, así como, asegurar el transporte de las personas con movilidad reducida, a través de un servicio eficaz y de calidad por los eurotaxis (13030583).

13.2.2 Transporte turístico

La Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears regula el régimen sancionador para quienes incumplan los requisitos establecidos en materia de transporte turístico. El artículo 113.1 considera responsables de la infracción "a los propietarios y los conductores de los vehículos" (113.1a) y a los "titulares de cualquier tipo de derecho de uso y disfrute sobre el vehículo" (113.1b) "salvo cuando acrediten que no intervinieron en los hechos que se les imputan". Este precepto contiene una presunción de que el propietario del vehículo es el infractor "salvo cuando acredite que no intervino en los hechos que se imputan".

Esta presunción, que lleva aparejada la inmovilización del vehículo, plantea problemas de compatibilidad con el Derecho fundamental a la presunción de inocencia, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, aplicable en el ámbito administrativo sancionador. Probar un hecho negativo es lo que se conoce como una *probatio diabolica*, contraria al principio constitucional de presunción de inocencia, cuyo respeto exige que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo y que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, STC 45/1997.

En consecuencia, no puede exigirse al propietario de un vehículo con el que se comete una infracción en materia de transporte turístico que demuestre su inocencia, sino que ha de ser la Administración quien acredite en cada caso la culpabilidad del sujeto infractor. Por ello, se ha recomendado suprimir la presunción de culpabilidad sobre el propietario de los vehículos. Esta **Recomendación** está pendiente (12019734, 14006902).

13.2.3 Transporte aéreo

El Reglamento CE 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre **los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el trasporte aéreo**, en su artículo 4, permite a las compañías aéreas exigir que una persona con discapacidad o movilidad reducida vaya acompañada por otra persona

capaz de facilitarle la asistencia necesaria, con el fin de cumplir los requisitos de seguridad. Conforme a esta normativa, las empresas disponen de un amplio margen de apreciación para fijar sus políticas que afectan a las personas con dificultades de movilidad, lo que puede dar pie a interpretaciones no coincidentes.

La imposibilidad de viajar solas para las personas con discapacidad es un obstáculo que dificulta su plena integración en la sociedad y que puede tener un efecto discriminatorio. De acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la igualdad efectiva de los individuos, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Desde este punto de vista, esta institución considera oportuno que la asistencia y acompañamiento de las personas con discapacidad en el transporte aéreo se declare servicio económico de interés general, dada la contribución positiva de un servicio de esta naturaleza a la cohesión social, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A tal efecto se ha cursado una **Recomendación** al **Ministerio de Fomento** que está pendiente (13023464).

13.3 CARRETERAS

La seguridad vial de algunas carreteras o tramos de carretera, junto con una deficiente conservación de las mismas, sigue siendo una constante en las quejas, y da lugar a iniciar numerosas actuaciones ante las distintas administraciones públicas, quienes vienen obligadas, conforme determina el artículo 48 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de carreteras, a preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario, y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y facilitar su utilización en las mejores condiciones de uso, fluidez y comodidad. La consecución de tales objetivos se ha visto afectada en los últimos años por el ajuste presupuestario realizado en la inversión pública destinada a infraestructuras.

Con motivo de la ejecución de la Ronda de la Bahía de Santander (S-30), se construyeron enlaces con diversas carreteras, entre ellas la CA-143 de Guarnizo a Villaescusa, enlace que se situó en el tramo de carretera comprendido entre los barrios de La Frontera y Santa Bárbara. Para la construcción del enlace, con glorietas a ambos lados de la autovía, se varió el trazado de la carretera CA-143, discurriendo ésta entre ambas glorietas mediante un paso inferior bajo la autovía, **modificación que no garantiza la seguridad vial**. La **Secretaría de Estado de Infraestructuras,**

Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento indica que el tránsito peatonal que se ve dificultado es el que antes de la construcción del enlace circulaba por el arcén de la carretera, sin espacio específico para los peatones, y que ahora debe atravesar algunos de los ramales del enlace, discurriendo en el resto por el arcén como anteriormente y en el paso inferior por una acera.

La **Dirección General de Carreteras** tiene prevista la ejecución de unas obras complementarias en el tramo Parbayón-Cacicedo de la S-30, en el que se encuentra enclavado el enlace, y la ejecución de aceras en el enlace para favorecer el tráfico peatonal, siendo previsible que tales obras sean ejecutadas a lo largo del primer trimestre de 2015. También se han adoptado medidas por dicha Administración para realizar una mejora global de la seguridad de la intersección de Monferrer N-240, encontrándose actualmente en tramitación el estudio autorizado a tal fin el 15 de marzo de 2013 (13032398 y 14007672).

El criterio a seguir para la planificación de prioridades respecto a la ejecución de obras para garantizar la seguridad vial es que el tramo afectado forma parte de un tramo de concentración de accidentes (TCA). La falta de seguridad vial de los vecinos de la localidad de Santa María de Piedramuelle (Asturias), que quedó dividida por la construcción de la Autovía A-63, es contestada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda indicando que la Dirección General de Carreteras ha aprobado un proyecto para la construcción de una pasarela peatonal, que se ejecutará conforme a la planificación de prioridades y a las disponibilidades presupuestarias, no formando parte la citada pasarela peatonal de un tramo de concentración de accidentes (13033441).

En el ámbito autonómico, se han iniciado actuaciones ante la **Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía**, debido al estado de conservación y mantenimiento de las carreteras A-7053 y MA-3303, en la provincia de Málaga. La **Dirección General de Infraestructuras** comunica que ambas carreteras se han acondicionado dentro de las obras incluidas en el Plan Mas Cerca (Plan para la Mejora de la Accesibilidad y la Conservación de la Red de Carreteras de Andalucía) con una inversión de 19,6 millones de euros. La carretera A-404, antigua carretera C-344, entre Alhaurín el Grande y Coín no ha experimentado mejoras como las anteriores, al no estar incluida entre las actuaciones del Plan Mas Cerca.

Se trata de una carretera convencional con dos carriles de 3 metros de anchura, uno para cada sentido de circulación, sin arcén, y solo están pintadas las líneas de borde, salvo en algún tramo de la plataforma que tiene dos carriles de 3,5 metros y están pintadas las líneas de borde y eje. Esta situación se justifica alegando que existen carreteras antiguas que no cumplen con lo establecido en la norma de Trazado, de Instrucción de Carreteras, al haberse construido antes de la entrada en

vigor de la misma. En las carreteras en las que la anchura de la plataforma es de seis metros o menos, es práctica habitual que no esté pintada la línea de eje con el fin de no estrechar aún más los carriles.

El Defensor del Pueblo considera que no resulta aceptable que se justifique la no realización de obras de mejora con base en la antigüedad de dichas carreteras, dado que el tráfico actual y los cambios producidos en los últimos años en los municipios afectados, aconsejan que las características de las mismas se adecuen a la norma en vigor, en aras a la seguridad vial y de seguridad para la población. Sobre este aspecto se ha solicitado información a la Consejería de Fomento y Vivienda (13006112).

En el marco de las competencias locales, merece destacar que las actuaciones iniciadas ante el Ayuntamiento de Alicante, debido a la falta de seguridad peatonal en algunas calles de la ciudad, a las que se hizo referencia en el informe de 2013, han finalizado tras tener conocimiento de que en el segundo semestre de 2014 estaba previsto realizar la ejecución de un paso semaforizado que resolvería el problema de seguridad (13020754).

El proyecto denominado "Trazado y construcción vial de conexión de la autovía AC-14 (Enlace Zapateira) con la autopista AP-9 (A Coruña), en proceso de tramitación en la Demarcación de Carreteras de Galicia, presenta determinadas actuaciones que incumplen los procedimientos legalmente establecidos en la normativa de carreteras y medioambiental, además de no justificar la posible determinación de interés público, social o económico, ya que no se han considerado adecuadamente las repercusiones que la citada obra pueda tener en tales ámbitos (14018578).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha dado traslado a esta institución de **los problemas con los que se ha encontrado una persona sorda al circular en las autopistas AP-53 y en la AP-9**, ante la existencia de barreras en su interacción con elementos de control. La implantación de máquinas teleasistidas para atender las incidencias que puedan generase al efectuar el pago en los peajes, constituye una barrera de accesibilidad hacia las personas sordas, puesto que la única forma de comunicación es la atención telefónica que proporciona el centro de control. Propone que una solución factible será proporcionar el servicio de video interpretación en las máquinas automáticas de las autopistas, y dar la posibilidad de comunicación con las personas sordas. Otros canales, como los mensajes de texto, u otras vías de comunicación incluyendo el *on-line*, también pueden ser estudiados en el rediseño bajo el principio del diseño universal. Se está pendiente de recibir la información solicitada a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento** (14020085).

13.4 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha presentado numerosas quejas relacionadas con **problemas de accesibilidad en las infraestructuras ferroviarias**, observando determinados incumplimientos de la normativa estatal que regula la accesibilidad universal en el transporte: el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

En la **Comunidad de Madrid** los problemas con los que se encuentran las personas con movilidad reducida son de diversa índole, haciendo especial hincapié en que de las 300 estaciones que cuenta en la actualidad Metro de Madrid, sólo el 56% de la red es accesible; porcentaje que se reduce si se cuentan los ascensores averiados pendientes de reparación, un problema añadido además por su imprevisibilidad. Una muestra de las estaciones que presentan dificultades de acceso para estas personas son las siguientes:

- Intercambiador de transportes de Plaza Elíptica (Madrid) al no disponer de ascensor para acceder al metro.
- Inexistencia de ascensor en el andén de la línea 1 del metro en la estación Vodafone.
- La estación de cercanías de Laguna, Madrid, en la que confluye la C-5 de cercanías y la línea 6 de metro, carece de ascensor.
- El horario de apertura del intercambiador de transportes de Moncloa es menor que el de Metro de Madrid (líneas 3 y 6) y ello provoca que las personas con discapacidad no puedan acceder a la estación de metro de Moncloa a partir de las 23.00 mediante el uso de los únicos ascensores existentes y situados en el intercambiador, aunque el metro siga prestando servicio hasta las 2.00 de la madrugada.
- La estación de Recoletos por la que discurren las líneas C-1, C-2, C-7, C-8 y C-10, de Cercanías de Madrid, y que tiene dos vías que dan servicio a todas las líneas que pasan, a pesar del volumen de afluencia y uso, no tiene una conexión peatonal accesible desde el exterior hasta los andenes de las vías.

También recoge el CERMI los problemas en las infraestructuras de transporte ferroviario en los pequeños municipios, que dificultan o imposibilitan viajar en condiciones de seguridad, comodidad y dignidad a muchas personas con discapacidad como los usuarios de sillas de ruedas. Actualmente, hay un gran número de pequeñas poblaciones, y también con más de 15.000 habitantes, cuyas estaciones de ferrocarril no disponen de sistema que posibilite a estas personas subir y bajar de los trenes; ello

afecta a la plena igualdad de oportunidades. Se puede dar la circunstancia de que un ciudadano en silla de ruedas no pueda bajarse en la estación que necesita y se vea obligado a hacerlo en otra a 30 kilómetros de distancia para, posteriormente, tener que desplazarse en taxi y abonar esa tarifa que, a veces, supera el precio del billete de tren.

Parecida situación se puede encontrar en la estación de cercanías de San Cugat del Vallès (Barcelona), donde los usuarios de silla de ruedas no tienen acceso al tren desde el andén, por no ser viable el material móvil que discurre por dicha estación; hecho que imposibilita a muchas personas con discapacidad de la zona el desplazamiento y viajar de una manera autónoma, cómoda y segura. En todos los supuestos mencionados se han iniciado actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento**, y se está a la espera de recibir la información solicitada (14020075, 14020003, 14020079 y otras).

Se ha iniciado actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento, al tener conocimiento esta institución del accidente ocurrido en Calañas (Huelva), donde murió un niño de 14 años, al ser arrollado por un tren el coche en el que viajaba al cruzar un **paso a nivel** sin barreras ni señalización. En este municipio hay seis pasos a nivel que los vecinos necesitan cruzar para ir a trabajar, acceder a fincas o salir del pueblo. Todavía no se ha recibido la información solicitada sobre las medidas adoptadas en relación con los pasos a nivel referidos, de acuerdo con la normativa vigente (14022951).

En otro supuesto ciudadanos propietarios de fincas, ubicadas en el margen derecho de la vía Ferrol-Betanzos, plantean que se sienten perjudicados por el cierre del paso a nivel del punto kilométrico 34,638, ya que les priva del único acceso con que contaban a aquellas. De acuerdo con la información facilitada por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), dicho paso a nivel se clausuró contando con la preceptiva autorización del Ayuntamiento de Fene (A Coruña). Con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad en la integración urbana del ferrocarril en el término municipal de Fene, con fecha 31 de marzo de 2010, se suscribió un convenio entre el Ayuntamiento de Fene y Adif, contemplándose en el mismo la supresión de los “pasos viciosos” existentes. En el año 2011 se llevaron a cabo las obras de cerramiento del paso referido, estando pendiente la demolición de una pasarela peatonal, así como la construcción de un paso inferior peatonal y una pasarela también peatonal. No se ha recibido la información solicitada respecto a la adopción de las medidas señaladas (13029599).

La inundación del túnel y de la estación de tren de alta velocidad de Girona causado por las lluvias caídas en septiembre de 2014 sobre las comarcas de Girona,

obligaron a suspender el servicio de AVE entre Figueres, Girona y Barcelona. El agua torrencial que bajaba por una canalización que desemboca en el río Güell, unido a otras circunstancias, hizo caer el débil muro de contención, de poco más de un metro, que Adif había levantado para evitar una posible entrada de agua. Señala el Síndic de Greuges de Catalunya, promotor de la queja, que existe un plan de seguridad de la estación y de todo el tramo subterráneo que aún no ha sido homologado por la Generalitat de Cataluña, que lo ha devuelto al Ministerio de Fomento por considerar que le faltaban algunos aspectos. Así se hace constar en una declaración urgente aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Girona, en cuyo texto también se pone de manifiesto que, aunque el AVE comenzó a circular en enero de 2013, la obra está todavía inacabada.

La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, del Ministerio de Fomento**, informa de las incidencias surgidas y actuaciones realizadas para asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones ferroviarias en el futuro e indica, respecto del plan de autoprotección del túnel y la estación de Girona, que se ha mantenido una reunión entre el Ministerio de Fomento (Adif) y la Generalitat de Cataluña, para acordar las actuaciones necesarias para obtener la homologación del plan de autoprotección del túnel y la estación de Girona (14021523).

14 MEDIO AMBIENTE

14.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Las quejas de esta materia, recibidas en 2014, **superan las quinientas**, en cuestiones muy variadas y de igual variado carácter e índole, en muchas ocasiones con carácter colectivo y en el que están implicados los tres niveles territoriales de la Administración (estatal, autonómico y local, casi siempre municipal, pero también en ocasiones provincial). A esto han de sumarse las actuaciones iniciadas en años anteriores que siguen en curso.

Aproximadamente, en **asuntos relativos a medio ambiente**, suelen ser **admitidos a trámite dos tercios de las quejas recibidas**. Las causas de que el tercio restante no pueda ser cursado suelen ser: el hecho de no haberse dirigido los interesados a los órganos competentes antes de formular su queja; no haber aportado elementos de juicio suficientes, o un mínimo de datos o documentos que permitan fundar el inicio de la actuación por el Defensor del Pueblo.

Por el contrario, las quejas recibidas están progresivamente mejor fundadas. Es decir, es manifiesto que los ciudadanos van conociendo y utilizando mejor los canales de reclamación, de modo que muy frecuentemente las quejas aportan una fundamentación, o al menos en parte.

La **colaboración recibida de las administraciones es desigual**, desde completa, argumentada, convincente y concluyente, hasta exactamente lo opuesto: informes formularios defectuosos o infundados. Es habitual la necesidad de pedir a las administraciones que completen o aclaren la información inicial que aportan al Defensor del Pueblo.

El problema principal, que la institución sigue encontrando, son las **actuaciones insuficientes para la restauración de los espacios dañados**: ríos, suelos y paisajes. La falta de reparación de daños supone una vulneración del artículo 45 de la Constitución, que consagra el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. Por último, el precepto constitucional impone la obligación de reparar el daño causado para los que infrinjan las citadas reglas.

La insuficiencia es **especialmente visible en las minas** que dejan de ser explotadas o que siguen siéndolo en condiciones irregulares, como, por ejemplo, cuando se reincide en la comisión de infracciones con daños al medio natural.

Sigue apreciándose falta de colaboración, cuando no rechazo directo de la competencia, entre las administraciones sustantiva y ambiental (minas) o entre las instancias estatales, autonómicas y locales (contaminación acústica, carreteras), tanto para evaluar los impactos como para adoptar las necesarias medidas correctoras. Las autoridades y funcionarios persisten en considerar que estas cuestiones son asunto del órgano ambiental, una apreciación incorrecta, como la institución viene denunciando desde hace años.

Por ejemplo, un órgano de minas es en realidad un órgano ambiental, en el sentido de que le conciernen directamente los efectos que la actividad minera tiene sobre un espacio natural. Y ello de una forma tan directa que es el órgano de minas –no el ambiental– el que autoriza o deniega las autorizaciones a la empresa minera. Por eso se insiste a los órganos sustantivos en que la existencia de un órgano ambiental no priva ni exime a aquellos de ocuparse de lo ambiental. Los órganos ambientales son más bien la última línea de defensa de los recursos naturales. La primera línea de defensa son los órganos sustantivos, así llamados por la sustantividad de la actividad potencialmente agresora del medio.

Un prototipo de caso es el de la **Dirección General de Política Energética y Minas, Ministerio de Industria, Energía y Turismo**, que pretendía no ser competente en cuanto a la declaración de impacto ambiental, porque esta fue dictada por la **Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**. Muy al contrario, no sólo era competente, sino que, además, lo era de una forma sustantiva, ya que conforme a la definición de la Ley de evaluación de impacto ambiental, es el órgano que autoriza, aprueba y controla la actividad de los proyectos que deben someterse a evaluación de impacto, en este caso, una línea de alta tensión en Teruel (12005058)[18].

Por añadidura, sigue siendo **insuficiente la evaluación ambiental de las actividades potencialmente agresoras de los espacios naturales**. Posiblemente, uno de los lugares más emblemáticos del país, el parque de Doñana, aparece en varias actuaciones de la institución llevadas a cabo en 2014: en las relativas a la explotación y conducción de gas, en la pesca furtiva, en el impacto de la Romería del Rocío, etcétera.

Las restricciones presupuestarias son ahora una nueva justificación aducida por las administraciones, para no adoptar medidas de control previo o posterior a los impactos. Sin embargo, por un lado, estas medidas ya faltaban cuando no había

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

escasez de medios económicos. Por otro lado, algunos ayuntamientos con pequeñas actuaciones poco costosas logran mitigar problemas, por ejemplo, de ruido o mal olor.

Otras consideraciones generales son las señaladas en los siguientes apartados. Están referidas a cuestiones con muy relevantes efectos en la práctica diaria de los ciudadanos.

Procedimientos sancionadores. Concepto cualificado de denunciante

Una asociación protectora de animales se personó en un procedimiento administrativo como denunciante interesada (12015720, 13028494). Pero la Administración autonómica sostenía que la asociación tenía condición de denunciante, no de interesada en el procedimiento. El Defensor del Pueblo ha considerado que no se trata de una 'mera denunciante', sino de una entidad interesada, pues no sólo denunció los hechos, sino que, además, se interesaba por el expediente sancionador, solicitando copia del acuerdo de iniciación para poder formular alegaciones durante la tramitación y, en suma, mostrando interés en que la resolución tuviera un determinado sentido. Ese interés resultaría entonces ser, cuando menos, un interés legítimo (artículo 31 de la Ley 30/1992, de Procedimiento Común).

No cabe tener a un posible afectado y perjudicado sólo como mero denunciante, especialmente si su interés es manifiesto. Más aún si goza de la condición de interesado en cuanto titular de intereses legítimos colectivos (defensa de los animales y procura de su bienestar), que puedan resultar afectados por la resolución.

Esto viene corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 34/1994). La sola constatación por el órgano administrativo de la identidad entre el fin asociativo y la naturaleza de la infracción denunciada basta para atribuir la condición de parte en el procedimiento sancionador. En el ejemplo, a una asociación de defensa del bienestar animal no le es ajena la celebración de fiestas, donde es más que previsible el sufrimiento y hasta la muerte de los animales, de manera que la posible sanción de tales conductas no le es indiferente. De ahí que la institución aprecie que, en estos supuestos, se está ante un "denunciante cualificado".

Prescripción de infracciones y sanciones

En varias quejas se da la circunstancia de que, tras la resolución de un procedimiento sancionador**, la Administración no resuelve el recurso de alzada hasta pasados varios años**. El Defensor del Pueblo considera que los interesados se ven desamparados, ya que la infracción o la sanción tras el tiempo transcurrido (sin resolver el recurso) habrían prescrito. No obstante, la Administración contesta que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso

administrativo, y que durante ese período no cabe apreciar la prescripción de la sanción.

Por esa razón, la institución manifiesta a la Administración que **si no resuelve en plazo, entonces se crea una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica** (artículo 9.3 de la Constitución española) y convierte en inoperativa la prescripción. Se recomienda a la Administración que tenga en cuenta que el artículo 138.3 de la Ley 30/1992 sustrae a las resoluciones sancionadoras del régimen general de eficacia de los actos administrativos desde la fecha que se dictan (artículo 57). De ello, se puede interpretar que el tiempo empleado en resolver el recurso administrativo es también procedimiento sancionador y, por tanto, si su resolución se demora, entonces operaría la prescripción según las reglas generales del cómputo y de su interrupción (artículo 132.2).

Sin embargo, la **Recomendación** no ha sido aceptada, por razones que no neutralizan, a lo sumo sólo en parte, la ineficacia de la prescripción de las sanciones por la resolución tardía del recurso de alzada. Tampoco sanan la incertidumbre e inseguridad jurídica que padece el recurrente.

La cuestión aquí es **la ejecutividad del acto administrativo**, que, en efecto, no se alcanza si es sancionador y entre tanto no se resuelve la alzada. Normalmente, no ha transcurrido el plazo de prescripción cuando aún no ha transcurrido el plazo para recurrir ante el juez o tribunal contra la desestimación por silencio del recurso administrativo. No se trata de que la no ejecutividad de la sanción beneficie a la persona sancionada, sino que que la suspensión del cómputo del plazo de prescripción le perjudica.

El tiempo empleado en la resolución del recurso administrativo es también parte del procedimiento sancionador. El Defensor del Pueblo sostiene que el procedimiento del recurso de alzada contra una sanción es parte del ejercicio de la potestad sancionadora, no sólo porque no es ejercicio, por ejemplo, de la potestad expropiatoria o de la potestad tributaria, sino sobre todo porque es un procedimiento administrativo cuyo objeto es una sanción (13033225, 14008060).

Una referencia especial se hace en este apartado de Medio Ambiente, por su eco en la opinión pública, a los casos CASTOR y su relación con el sistema gasista, y a la técnica de la fractura hidráulica o *FRACKING*.

14.2 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

14.2.1 Derecho de acceso a la información ambiental

La **Administración debe proporcionar la información ambiental que se le pida y obre en su poder**, para lo cual, no es necesario que el solicitante invoque un interés específico, ni ser interesado o denunciante. Cuando la información solicitada no obre en la sede administrativa a la que se dirige la solicitud, entonces se debe dar traslado de la petición a la sede competente y comunicarlo así al interesado. Este modo de actuar ha tenido que ser **recomendado** a la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** (13029871), y a **la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana** (14020658), por citar los casos más notables.

La autoridad pública está obligada a facilitar la información ambiental que sea posible separar de los datos personales protegidos. Los motivos de denegación del acceso a la información han de interpretarse de manera restrictiva (12247403).

Se ha considerado información ambiental la contenida en un expediente sancionador por unas obras en la ribera del río Pas (Cantabria), que afectaban a un hábitat de interés comunitario y a humedales y especies de flora y fauna protegidos (13024457). También es información ambiental, y debe pues suministrarse por la Administración o esta indicar el lugar en que dicha información se halla, la referida a las prohibiciones o limitaciones de la pesca para combatir una especie exótica invasora (13027224). También lo son la clasificación de parcelas a efectos cinegéticos (13034054) y los datos sobre emisiones de gases de efecto invernadero (14012636).

El **Ayuntamiento de Albacete** aún no ha suministrado información al interesado sobre una subestación eléctrica próxima a su domicilio (en concreto, el resultado de las mediciones de ruido y vibraciones o el grado de contaminación electromagnética generada). En este caso, se está a la espera de contestación municipal a la información adicional pedida por la institución (13031109).

Se han recibido quejas por falta de contestación a solicitudes de información, acerca de las medidas adoptadas en la planta de explotación y almacenamiento de gas CASTOR, y por valoración insuficiente de alegaciones presentadas (14005218; véanse las consideraciones adicionales del epígrafe sobre evaluación ambiental).

Se ha admitido a trámite una queja, sobre los precios fijados para obtener la información ambiental que suministra la Agencia Estatal de Meteorología (14022784).

Deber de divulgación de la información ambiental

La Administración debe difundir información ambiental de manera activa, la Ley 27/2006 así lo impone en determinados casos. Un caso muy importante es el del *fracking*: el Defensor del Pueblo **sugirió** al **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** que divulgara el informe del **Instituto Geológico y Minero de España** sobre sus **recomendaciones** en relación con las medidas preventivas y correctoras a considerar en proyectos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas de fractura hidráulica. La **Sugerencia** ha sido rechazada.

El **Secretario de Estado** no ha distribuido el informe a nivel interno más allá del órgano competente para elaborar las declaraciones de impacto porque entiende que los demás órganos del ministerio no realizan funciones de evaluación ambiental. Pero teniendo en cuenta el volumen de recursos hídricos que emplea esta técnica y los riesgos para la contaminación de los acuíferos, es manifiesto que el informe resulta de interés, al menos para las **Confederaciones Hidrográficas**. Véanse las consideraciones adicionales del epígrafe sobre evaluación ambiental (14013105).

14.2.2 Derecho de participación pública en la toma de decisiones ambientales

Trasvase Tajo-Segura

Sobre las reglas de determinación de excedentes, explotación y recuperación de costes del trasvase Tajo-Segura, así como de venta o cesión de derechos intercuencas entre los regantes, la institución ha señalado que la aprobación parlamentaria de una enmienda, aunque suponga una decisión por las Cámaras como representantes del pueblo español, no equivale a la participación directa del público, exigida por el derecho europeo y estatal sobre aguas y medio ambiente. Cuando afecten a los recursos hídricos, los acuerdos suscritos entre administraciones públicas deben ser accesibles a quien los solicite. Tampoco cabe incorporar automáticamente a normas con rango de ley los contenidos pactados, salvo si existe reserva material de ley o si concurren los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional para promulgar leyes singulares. La **Secretaría de Estado de Medio Ambiente** no ha informado acerca de los criterios ambientales que se han tenido en cuenta para la modificación de las reglas que afectan al trasvase (13028933,13029898 y 13029902).

Ley General de Navegación Marítima

Se aceptó años atrás una **Recomendación** sobre cómo deben aplicarse e interpretarse las reglas de participación para garantizar el ejercicio efectivo del

derecho, y ha sido necesario reiterar a las **Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; de Fomento, y de Justicia** que la participación debe garantizarse al público y no sólo a las asociaciones que soliciten participar.

Las alegaciones no pueden desestimarse de manera genérica o imprecisa, ni debe incluirse su valoración, al menos, exclusivamente, en informes que no estén destinados a ser divulgados, ya que el público debe conocer los motivos en que se basan las decisiones adoptadas. La apreciación de la incidencia ambiental de una norma, a los efectos de consultar al **Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)**, es una cuestión que no sólo corresponde al Departamento de medio ambiente, sino también al ministerio promotor del anteproyecto, incluso a cualquier departamento implicado. En la valoración de alegaciones es lógico que intervengan los ministerios competentes según el contenido de la alegación, no solo ha de intervenir el que tramita el anteproyecto. También deben consultarse al CAMA las modificaciones sustanciales que se incluyan en los proyectos con posterioridad al momento en que fueron informados por aquel (09010415).

Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento**, aceptó la **Recomendación** de dictar instrucciones para garantizar la participación pública en los proyectos normativos que tramite y que tengan incidencia ambiental, si bien aún no ha remitido a la institución las instrucciones (13020839).

Falta de convocatoria de los órganos de participación

El **Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid** no había sido convocado desde el 28 de julio de 2010, aunque es preceptivo que el pleno de dicho órgano se reúna al menos una vez al año. Para cumplir esta previsión no es suficiente, como adujo la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**, que se reúnan las Secciones del Consejo. La falta de convocatoria ha impedido que proyectos normativos muy relevantes hayan sido informados por el Consejo, como las normas sobre viviendas rurales sostenibles, los parques regionales, las vías pecuarias, los montes o la declaración de algunos espacios de la Red Natura 2000. Tras la **Sugerencia** formulada por el Defensor del Pueblo, el Consejo se reunió el 22 de diciembre de 2014, según ha informado la Consejería (13033655).

14.2.3 Derecho de acceso a la justicia. Acceso a las organizaciones ambientales

Tras la sugerencia formulada en 2013 sobre la tramitación del anteproyecto de Ley de asistencia jurídica gratuita, aceptada por la **Secretaría de Estado de Medio Ambiente**, esta ha informado que, tras reunirse con los grupos ecologistas, dio traslado informal de las pretensiones al **Ministerio de Justicia**, promotor del anteproyecto, y propició una reunión entre dichos grupos y el departamento. En la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se ha presentado una enmienda en la que se reconoce este derecho a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, que tengan por fin la protección ambiental y que cumplan los requisitos del artículo 23.1 de la Ley de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (13009773).

14.3 EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

14.3.1 Evaluación ambiental de proyectos

Uso de la fractura hidráulica (*fracking*)

Es sabido que se trata de una técnica para la exploración y explotación de hidrocarburos. El empleo de la fractura hidráulica en España y en el resto de los países de la Unión Europea ha generado un debate fundamentalmente referido a sus efectos ambientales. En concreto, se pueden señalar los siguientes: el volumen de recursos hídricos necesarios para la fractura; la presencia de sustancias tóxicas en los fluidos de inyección –incluido el metano y sustancias radiactivas–; la no recuperación de los fluidos de inyección, que permanecen y contaminan las aguas subterráneas y el suelo; la sismicidad inducida por la fracturación horizontal, y la contaminación atmosférica por emisiones incontroladas de metano.

Algunos de estos efectos, asociados a la perforación horizontal y a los porcentajes de recuperación del fluido de inyección, son característicos de esta técnica y pueden justificar un tratamiento normativo distinto del que se aplica a las técnicas convencionales de exploración y explotación de hidrocarburos. En algunos países se han aprobado moratorias (por ejemplo, los estados de Pensilvania y Nueva York en los Estados Unidos de América, Quebec en Canadá, y Sudáfrica), mientras que en otros se ha procedido a la directa prohibición (Francia y Rumanía).

Además de la **Sugerencia** hecha al **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** sobre la difusión de la información ambiental (véase el apartado

anterior sobre el deber de difusión de la información ambiental), se ha iniciado una actuación con el **Ministerio de Industria, Energía y Turismo** sobre el permiso de investigación sondeo LUENA en Cantabria y Burgos, para conocer las medidas que eviten los riesgos asociados al *fracking*.

La información aportada hasta ahora no ha sido suficiente, en particular sobre las sustancias que forman parte de los fluidos de inyección, el volumen de recursos hídricos necesarios, el porcentaje de líquido de inyección que se recupera y las sustancias radiactivas. Tampoco es concluyente la información sobre la aportación al sector energético que supone en España la explotación de gas no convencional mediante el empleo de fractura hidráulica.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo ha solicitado al **Departamento de Industria** que remita nueva información sobre los siguientes aspectos: a) si hay soluciones técnicas para evitar impactos específicos y no deseados derivados del *fracking*, de modo que, aplicándolas, el riesgo de contaminación resulte equiparable al que deriva de técnicas convencionales de explotación de hidrocarburos o de otras técnicas que generen riesgos comparables, y b) si hay estudios concluyentes acerca de la incidencia positiva y significativa en el modelo energético nacional. Parece insoslayable que se valore y motive la autorización del *fracking,* ponderando seriamente los riesgos ambientales y los efectos en la salud y seguridad de las personas. También se le ha solicitado información sobre el número de permisos de exploración, investigación y explotación de *fracking* ya concedidos y que estén en trámite (13025522).

Otros casos sobre impactos por explotación de hidrocarburos

Respecto a la extracción y almacenamiento de gas natural en Doñana, la institución ha reanudado las actuaciones relativas al cumplimiento de la norma ambiental en tres proyectos gasísticos, tras la decisión de la Comisión Europea de cerrar el expediente que había incoado, al no haber sido aún autorizados los proyectos (13012804, 13030226).

En cuanto a la explotación de gas "Poseidón Norte" y “Poseidón Sur", frente a la costa de Doñana, el Ayuntamiento de Huelva no ha remitido aún la información solicitada(13019928).

Finalmente, respecto al permiso de investigación de hidrocarburos CRONOS, en las provincias de Guadalajara y Soria, se ha solicitado al **Ministerio de Industria, Energía y Turismo** que informe de cómo están aplicando las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea. Además de la necesidad de evaluar los impactos, debe comprobarse la calidad del suelo, aire y agua antes de que empiecen

las operaciones. Y debe informarse al público sobre las sustancias químicas que se utilicen (13023164).

Proyecto CASTOR

En el apartado correspondiente de este informe puede encontrarse la resolución de la institución, desestimatoria de la solicitud de una asociación ecologista de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares. El Defensor del Pueblo consideró que, como el recurso había sido ya presentado por otros sujetos legitimados para ello, parecía aconsejable su inhibición, por no resultar imprescindible para cumplir adecuadamente la misión de la institución de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas (14022954).

Además, hubo actuaciones instadas por, entre otros, los Síndics de Greuges de Cataluña y de la Comunitat Valenciana, pero no pudieron desarrollarse, al haberse tenido noticia de que el ministerio fiscal tenía abiertas diligencias por posibles delitos. Las reclamaciones recibidas aludían a que se estaría echando sobre los hombros del sistema gasista (es decir, sobre el consumidor) las consecuencias de la iniciativa, explotación y renuncia al almacén de gas, que ha contado con la cobertura jurídica de la Administración General del Estado. Además, la evaluación ambiental del proyecto habría sido deficiente.

En enero de 2015 el ministerio fiscal ha indicado al Defensor del Pueblo que la **Fiscalía Provincial de Castellón** abrió el 4 de octubre de 2013 diligencias de investigación penal, en consideración a los múltiples movimientos sísmicos registrados en el norte de la provincia de Castelló/Castellón y sur de la provincia de Tarragona, por si podían estar relacionados con las actividades en la plataforma marítima y en el almacén submarino de gas. La **Fiscalía Provincial de Castellón** formuló denuncia por estos hechos ante el Juzgado de Instrucción Decano de Vinaroz (13029182).

Otros tipos de impacto

Depuradoras de aguas residuales (EDAR). La construcción de una nueva EDAR en Pelayos de la Presa (Madrid) está prevista en unos terrenos lindantes con la estación de tratamiento de agua potable, lo que supone riesgo de contaminación. Además, se emplaza a menos de 100 metros del casco urbano. Se ha solicitado información a la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid**, acerca de la valoración de alternativas realizada en el estudio de impacto ambiental elaborado por el Canal de Isabel II (14018633). También hay

actuaciones abiertas sobre la nueva EDAR de Valdemoro y la evaluación de sus efectos en espacios de la Red Natura 2000 (13023638).

Proyectos de obras de defensa contra las avenidas del río Sil, en Ponferrada (León): se indaga la evaluación de los impactos realizada y las medidas correctoras adoptadas en un proyecto, en principio, no sometido a evaluación reglada (13033075, 14003674).

En el proyecto de encauzamiento de los ríos Sarria y Celeiro, en Lugo, además de las afecciones a los espacios naturales, se plantea también la evaluación de impactos sobre bienes del patrimonio histórico (14005097).

Ejecución de medidas compensatorias: se siguen actuaciones con el **Ministerio de Defensa** sobre la concesión directa de unos terrenos en Tarifa (Cádiz) a una fundación privada, como medida compensatoria prevista en la declaración de impacto ambiental de un proyecto de infraestructuras eléctricas (12276466).

Publicación de las declaraciones de impacto ambiental

La **Comunidad de Madrid** ha aceptado publicar en el boletín oficial de la comunidad autónoma, a partir de 2015, el contenido completo de las declaraciones de impacto, en sustitución de la mera referencia a la aprobación de la resolución y el lugar donde se podía consultar el expediente, como venía haciendo hasta ahora (13023638).

Instalaciones de ensayo y experimentación asociadas al Centro de Tecnologías Ferroviarias de ADIF en Málaga

Este caso ha de ser mencionado por su importancia, pero está *sub iúdice*. Se actuó porque era un proyecto estratégico. La queja no se refería sólo al impacto del proyecto, sino también a cuestiones precisamente tratadas por la **Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento**: el desarrollo económico de las regiones españolas, el aumento de competitividad a través del refuerzo de las actividades tecnológicas, y su alineamiento con los objetivos de la Política de Cohesión, el Objetivo Convergencia de los Fondos Estructurales como principal prioridad de la Política de Cohesión de la UE, etc. La alternativa de no realización del proyecto (‘alternativa cero’) nunca tuvo oportunidad de ser tenida en consideración, en perjuicio de otros proyectos de desarrollo económico, que podrían haberse tenido por igualmente legítimos o dignos de atención, en este caso, a favor de explotaciones familiares y empresas agrarias (11004904).

14.3.2 Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

Aeropuertos

Se ha iniciado una actuación de oficio, por la falta de aprobación de las servidumbres acústicas y planes de acción en algunos aeropuertos, como el de Alicante/Alacant, en los plazos previstos en la Ley de Navegación Aérea. Dichos plazos finalizaron el 18 de septiembre de 2010 para los aeropuertos de más de 250.000 movimientos al año, y el 18 de marzo de 2011 para los de entre 50.000 y 250.000 movimientos anuales. En los aeropuertos de Madrid-Barajas, Barcelona y Palma de Mallorca las servidumbres acústicas y sus planes asociados fueron aprobados entre 2010 y 2012 (14010271).

Aeropuerto de Palma de Mallorca: el **Ayuntamiento de Santa Margalida** presentó una propuesta a la entidad pública empresarial **Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)** de implantación del *Point Merge System* desarrollado por EUROCONTROL, para la reducción del impacto acústico aeroportuario. El Defensor del Pueblo considera que adoptar los instrumentos previstos en las normas para **disminuir el ruido y cumplir los objetivos de calidad acústica**, no son razón suficiente para no adoptar medidas que compatibilicen la explotación del aeropuerto con la reducción de su impacto, ni tampoco para no comprobar la situación denunciada e ignorar las posibles medidas y soluciones que proponen los ciudadanos reclamantes.

La Administración dispone de un margen de apreciación para decidir acerca del sistema de gestión del tráfico aeroportuario, dentro de los límites impuestos por la norma, y no está obligada a implantar los sistemas ni a adoptar cualquier medida que los ciudadanos propongan. Pero no parece que pueda desentenderse, salvo fundamento convincente, de la propuesta de implantar un sistema desarrollado por una organización internacional, si tiene ventajas para la seguridad del tráfico, para el ambiente silencioso y reduce los costes de las compañías aéreas. En todo caso, la Administración debe evaluar la propuesta y proporcionar una respuesta motivada de las razones por las que no procede implantar el sistema propuesto (13030117).

Aeropuerto de Alicante: AENA ha aclarado los motivos por los que unas fases de la urbanización Urbanova han sido insonorizadas y otras no, según estén o no incluidas en el interior de las isófonas del plan de aislamiento acústico. El plan se revisa como mínimo cada 5 años y siempre que, como consecuencia de la evaluación continuada, se detecten modificaciones permanentes de la afección acústica. Los promotores de la queja no han formulado nuevas alegaciones tras la información proporcionada por la Administración (13032543).

Aeródromo en Caldas de Reis (Pontevedra): la **Agencia de Seguridad Aérea (AESA)** ha ejercido su potestad sancionadora y ha ordenado el cese de cualquier actividad de aterrizaje y despegue. El Ayuntamiento ha suspendido las obras que estaban en curso. La **Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de la Xunta de Galicia**, está tramitando un procedimiento de reposición de la legalidad por las obras realizadas sin ajuste a la licencia dada por el ayuntamiento. Las obras que deben mantenerse o demolerse y el propio ajuste de la licencia a la legalidad, son cuestiones que aún deben aclararse (13031525).

Carreteras

Sin resultados notables en 2014, más allá de las cuestiones tantas veces tratadas en informes de años anteriores, prosiguen las actuaciones que afectan a las siguientes carreteras:

- Variante de la autovía A-38 a su paso por Sueca (València/Valencia): la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento** ha aceptado la **Sugerencia** de evaluar el ruido denunciado por los interesados, pero los reclamantes consideran que también deben realizarse mediciones acústicas en otros puntos más (11023010).
- Autovía SE-30. Aún no se ha aprobado el Mapa Estratégico de Ruido de Sevilla, por demora en la delimitación de áreas de sensibilidad acústica, la cual debía completarse antes de que finalizara 2014 (10034178). En la barriada Federico García Lorca no se han instalado las pantallas antirruido, ni la Administración ha realizado actuaciones para reducir el ruido. Los problemas deben ser corregidos cuando se superen los índices máximos. Se ha sugerido a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda** que evalúe la contaminación acústica y adopte medidas correctoras, lo cual ha sido aceptado aunque no se ha indicado un concreto plazo para su realización (13030819).
- Autopista Costa del Sol, variante Marbella, km 177-183: el **Delegado del Gobierno** en la **Sociedad concesionaria de autopistas nacionales** ha requerido a la empresa gestora la adopción con carácter urgente de **medidas correctoras del ruido**; pero no se ha aprobado aún el Plan de Acción (Q9820276).
- También hay **quejas en curso por falta de instalación de pantallas de insonorización** en la autovía S-10 y en la carretera CA-240, ambas en Camargo, Cantabria (14022054, 12217771); A-66 en Mieres (Asturias) (14010376); CV-336 en Valencia/València (14008742); autovía CV-10 La Pobla Tornesa(Castelló/ Castellón) (11023511); y autovía A-5 en

Navalcarnero (Madrid) (14021610). Es frecuente que la Administración aduzca las restricciones presupuestarias para no adoptar medidas, aunque tampoco se adoptaban cuando no existían tales restricciones.

Otras quejas se refieren a la falta de actuación administrativa ante la inundación reiterada de un camino de servicio en la carretera A-49, que obligaba a los habitantes de Carrión de los Céspedes (Sevilla) a desplazarse varios kilómetros para acceder al pueblo. La **Dirección General de Carreteras** está estudiando la elevación del camino y actuará con la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** para la limpieza del cauce de un arroyo (14003220). Sobre la autopista AP-7 en Barberà del Vallès (Barcelona), la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda** ha informado sobre las mediciones de ruido realizadas (12004431).

Ferrocarriles

Estación Norte de Valencia: la institución ha indicado al **Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)** que es irrelevante si una vivienda afectada por el ruido es construida antes o después de la infraestructura. Si los ferrocarriles ocasionan molestias, corresponde a estos adaptar su actividad a las nuevas circunstancias y no a la vivienda, que no produce ruido. El uso de vivienda es válido si hubo licencias válidas (de obras y de primera ocupación). Es el foco de ruido el que ha de adaptarse, a menos que en la zona haya una servidumbre acústica. Se ha solicitado al ADIF que busque soluciones para mitigar la contaminación acústica denunciada, por ejemplo, pantallas, soterramiento, reducir la frecuencia de trenes en algunas franjas horarias, especialmente en las horas de descanso, o limitar el uso de determinadas máquinas por ser más contaminantes y molestas (13028975).

Ruido y vibraciones generados por infraestructuras ferroviarias en el barrio de Santiago el Mayor de Murcia: corresponde al emisor acústico –en este caso ADIF, titular de la infraestructura ferroviaria– y no al receptor, verificar que su actividad no es ruidosa por encima de los niveles fijados en las leyes y adoptar las medidas necesarias cuando aquellos se superan. No obstante, la existencia de un emisor acústico de titularidad estatal no justifica que el ayuntamiento pueda ipso facto inhibirse del ejercicio de su competencia o desatienda los asuntos relacionados con el ruido generado por la infraestructura. Se ha instado al ayuntamiento a que, a título de colaboración, ponga en conocimiento de la administración ferroviaria los resultados de las mediciones de que disponga o que vaya a realizar. ADIF ha informado de que el proyecto constructivo “Accesos a Murcia y permeabilización del trazado ferroviario” prevé el soterramiento de la vía férrea y la instalación de mantas elásticas bajo la vía la próxima, lo cual previsiblemente solucionará el problema (14004573).

14.3.3 Actividades clasificadas

Además de cuestiones relacionadas con este epígrafe que pueden encontrarse en otros, especialmente en los de contaminación atmosférica y acústica, se señalan a continuación dos de especial relevancia.

Actividades peligrosas

Depósito de bombonas de butano situado en una zona residencial de Murcia (capital): la queja sigue en trámite ante el **Ayuntamiento y la Administración de la Región de Murcia,** ya que está previsto el traslado del depósito fuera de la zona residencial, aunque por el momento no se ha producido (13002426).

Cubierta de uralita en el CEIP Ciudad de Bolonia, en Valencia/València: se han realizado las obras oportunas para su retirada (13010784).

Plan de Emergencia Exterior en el polígono industrial El Serrallo en Almazora/Almassora (Castelló/Castellón): se indica a la **Generalitat Valenciana** que debe seguir trabajando para mejorar la seguridad en las zonas afectadas por la industria y, con especial interés, en aquellas donde hay población. Se recomienda promover iniciativas para que los vecinos de Almazora/Almassora y Castellón de la Plana/Castelló de la Plana:

- reciban con regularidad y en la forma más apropiada, sin que tengan que solicitarlo, información sobre las medidas de seguridad que deben tomarse y sobre el comportamiento que debe adoptarse en caso de accidente, y
- dispongan de sesiones explicativas (teóricas y/o prácticas) de cómo actuar en casos de emergencia y conozcan los diferentes sonidos emitidos por las sirenas para poder interpretarlos (13024343).

Actividades molestas

Explotaciones ganaderas que no cumplen lo dispuesto en la licencia o no disponen de ella: tratándose de establecimiento ganaderos tradicionales, los ayuntamientos no reaccionan con rapidez ante las denuncias de los afectados, por eso muchos casos son resueltos sólo tras intervenir esta institución (14019039, 14017717, 13010059, 13005712 y otras).

Contenedores de basura emplazados a escasos metros de viviendas habitadas y sus efectos negativos: descomposición de residuos, vertidos irregulares y proliferación de roedores e insectos, incluso preocupación por el riesgo de incendio del contenedor o de los residuos (14013332, 14008414, 14011170 y otras).

14.4 RECURSOS NATURALES

14.4.1 Protección y conservación de los espacios naturales

Además de las quejas por evaluación insuficiente de los efectos de determinados proyectos sobre los espacios naturales protegidos mencionados en el epígrafe sobre evaluación ambiental, cabe aquí reseñar las siguientes actuaciones:

Celebración de la Romería de El Rocío en Doñana (Huelva): la institución pretende averiguar si las administraciones públicas están adoptando las medidas precisas para cumplir el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional y garantizar que la romería tiene lugar en forma compatible con la protección de un espacio natural de la máxima protección nacional e internacional, o si, por el contrario, son precisas medidas adicionales (14011290).

Propuesta de declaración como Paisaje Protegido del Valle de Gáldar (Las Palmas): la Administración debe motivar su decisión de no declarar un espacio protegido cuando los ciudadanos lo solicitan y explicar las razones por las que los valores ecológicos y paisajísticos de esa zona no son suficientes para tal declaración (13011866).

Se siguen actuaciones con la **Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana**, por la modificación de la norma de protección de los espacios naturales, y por la pretensión de incluir en ella la exigencia de catalogar un humedal, como condición previa a su declaración como espacio protegido (14002972).

Es de esperar que, con la nueva Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, se mejore el sistema de administración pública de estos espacios y, como manifiesta su exposición de motivos, efectivamente, se refuerce el modelo de gestión por las comunidades autónomas y de coordinación en Red de Parques Nacionales. Téngase presente que la nueva ley no incide en la carencia de un estatuto propiamente dicho del **organismo autónomo Parques Nacionales**, una entidad pública dependiente del **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, que nació en 1995 de la fusión del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Sin embargo, este organismo es el responsable de la coordinación, la proyección y el impulso de la Red de Parques Nacionales.

Montes

Con varias actuaciones, sobre todo, destaca la realizada ante el **Concello de Lugo**, que considera completada la restauración del monte Muxa tras los daños

producidos por la celebración de una competición de trial en 2008. La recuperación del monte parece haberse producido con revegetación natural, sin que el concello haya adoptado medidas específicas para devolver los terrenos a su situación anterior (08015092).

Se ha recibido una queja sobre una tala de árboles sin autorización en el monte Fonteiña, en Palavea (A Coruña). Tras la comunicación del Defensor del Pueblo, la **Consellería del Medio Rural y del Mar de la Xunta de Galicia** ha iniciado un procedimiento sancionador (14000173).

14.4.2 Fauna y flora

Efectos letales del diclofenaco en buitres y otras especies de aves necrófagas

Hay dos medicamentos autorizados en España para uso veterinario que contienen diclofenaco, sustancia que puede tener efectos letales en los buitres y otras especies de aves necrófagas que se alimentan de los cadáveres del ganado tratado con esos medicamentos. España posee el 90% de las poblaciones de buitre de toda Europa, entre las especies presentes algunas se encuentran en un estado desfavorable de conservación y otras amenazadas, lo cual aumenta su interés y, por tanto, la responsabilidad de nuestro país en la conservación de la biodiversidad española y europea.

Se ha solicitado información a la **Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, y a la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, para averiguar si se han atendido las **recomendaciones** de la Agencia, de julio de 2014, y conocer su criterio sobre la aplicación del principio de precaución en la prohibición del diclofenaco en España, especialmente si hubiera, como parece, medicamentos equivalentes que resultan inocuos para estas especies de aves (14004507).

Pesca furtiva de anguilas en el Bajo Guadalquivir y en la reserva de pesca de su desembocadura

Esta pesca furtiva se practica también en el Brazo de la Torre, dentro del espacio protegido de Doñana. Periódicamente la **Junta de Andalucía**, en colaboración con la Guardia Civil, requisa las artes de pesca dedicadas a estos fines, pero aunque existe un protocolo de colaboración firmado en 2011, ni aquella ni la **Capitanía Marítima de Sevilla** ni la **Autoridad del Puerto de Sevilla** se consideran competentes para retirar las barcas y plataformas en que se calan las redes, ni para

perseguir la cadena de suministro de artes y construcción de estos artefactos flotantes, cuestiones que el Defensor del Pueblo considera determinantes.

Al impacto sobre la especie se añaden las cuestiones sanitarias y de consumo. Es obvio que el producto de la pesca furtiva no se somete a ningún examen bromatológico o veterinario. En 2014 se han reanudado las actuaciones, primero ante la **Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía en Sevilla,** y luego ante **la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía**, acerca de medidas provisionales, como la inmovilización temporal de la embarcación o del medio de trasporte o la incautación de artes, aparejos, y accesorios prohibidos, o reglamentarios pero utilizados de modo ilegal, y para la imposición de sanciones contra esta pesca en aguas interiores (11017092).

Disminución de la cabaña apícola por la nueva norma sobre uso del ahumador

Según un nuevo reglamento, el **uso del ahumador requiere una autorización** para cuya obtención es necesario crear una zona de seguridad de cinco metros a cada lado del apiario, limpiar de vegetación herbácea u hojarasca todo el recorrido que realice el ahumador encendido y podar los árboles hasta tres metros de altura, todo con el fin de evitar incendios. Además, **el apicultor deberá disponer de un teléfono móvil para poder avisar al 112**. La Asociación Apícola de Eivissa considera que estos requisitos no pueden ser cumplidos por los apicultores, en parte por la dificultad de conseguir autorización de los dueños de los terrenos en que se ubican los apiarios para realizar los trabajos de limpieza de la vegetación y las podas. Por ello, abandonan la actividad, las colmenas no se mantienen y se produce la muerte paulatina de los enjambres por enfermedades.

El Defensor del Pueblo ha indicado al **Consell de Eivissa** y a la **Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio del Govern (Illes Balears)** que procuren fijar un protocolo de actuación para utilizar el ahumador conciliando los intereses de todos los afectados y contemple como fines la prevención de incendios y el mantenimiento de la cabaña apícola. Por eso también se ha solicitado información sobre si se han probado ya los ahumadores con encendido eléctrico y qué resultados y ventajas reportan (13013635). La misma asociación ha presentado otra queja por los efectos de las fumigaciones en las abejas, también en trámite (14019453).

Maltrato animal

La mayoría de las quejas recibidas son de asociaciones de defensa del bienestar animal y solicitan amparo por la falta de respuesta de la **Administración** a sus denuncias. Se trata de **quejas por la utilización de animales en fiestas populares**, por mala situación física o por falta de la atención o cuidado a cargo de

sus dueños. Se observa demora de las administraciones en la tramitación de estos expedientes, no se actúa con agilidad y se exceden los plazos. Tampoco se facilita el acceso a la información solicitada (14008633, 14011090, 14011280, 14012504, 14007360).

También se reciben quejas por el **mal estado de los perros de los vecinos** (falta de limpieza y de alimentación, soledad), ya que ante animales mal atendidos los ayuntamientos tardan en reaccionar o en adoptar medidas efectivas (13032870, 14017940).

En relación con el concepto de 'denunciante cualificado', asunto planteado en una queja de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales, puede verse el apartado inicial de cuestiones generales, del presente informe.

Otros casos

Se siguen actuaciones por el retraso en la aprobación de Planes de recuperación, conservación y manejo de la fauna silvestre en la Región de Murcia (13026601).

Varamiento de cetáceos en la playa coruñesa de Mañón: se ha cerrado la actuación de oficio iniciada el pasado año. La **Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de la Xunta de Galicia**, intervino directamente en la solución del problema. Dispone de un mecanismo específico de coordinación para actuar en casos de varamiento, atender a los cetáceos y retirar los animales muertos. El **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** ha informado de que todas las comunidades autónomas disponen de protocolos de actuación para atender estos casos (F13029411).

14.4.3 Minas

Pizarreras de Valdeorras

De lo informado por la **Confederación Hidrográfica del Miño-Sil**, se aprecia retraso, en ocasiones de más de cuatro años, en la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de restauración de los daños y perjuicios producidos al dominio público hidráulico en la zona explotada. No puede hablarse, como dice la Confederación, de "sanción de reposición" pues conforme a la ley la reposición es exigible siempre a quien produce daños antijurídicos, aunque no estén incursos en infracción. La **Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de la Xunta de Galicia**, no conoce con precisión el estado de las explotaciones mineras en el municipio de Carballeda de Valdeorras (Ourense). La ley no considera evaluación ambiental sólo a la que tiene lugar en el procedimiento reglado de evaluación de

proyectos; no la denomina “trámite ambiental”, pues es bastante más que un trámite; y de la ley se deduce qué sentido tiene evaluar ambientalmente un proyecto ya ejecutado.

Ha sido preciso recordar al órgano autonómico ambiental que las atribuciones del órgano sustantivo (la **Consellería de Economía e Industria**) no privan de las suyas al órgano ambiental; y que este siempre es competente para preguntar al órgano de minas, instarle, recabar información, incluso denunciar actos y exigir el cumplimiento de las leyes; en suma, le compete siempre saber y conocer qué está ocurriendo con las explotaciones mineras en Carballeda de Valdeorras (Ourense). La citada consellería aún no ha informado, pese a habérsele requerido dos veces (13028613).

Canteras del Parque Regional del Sureste, Madrid

La actuación se inició en 2008 pero las **Consejerías de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente, de la Comunidad de Madrid**, aún no han acreditado la recuperación del espacio natural por los daños generados por las canteras, algunas abandonadas. Se les ha sugerido que informen adecuadamente a esta institución y al público, y que actúen coordinadamente. Sólo la **Confederación Hidrográfica del Tajo** ha aceptado la **Sugerencia**. Además, manifiesta que tampoco con ella colaboran las consejerías.

Ha sido preciso **sugerir** a la **Consejería de Medio Ambiente** que apruebe un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional del Sureste, pues el anterior fue anulado por los tribunales de Justicia y es el instrumento determinante de la regulación de las actividades extractivas de acuerdo con la zonificación de la Ley de declaración del Parque y del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (08019308).

Contaminación del río Ibias por vertidos mineros

Los vertidos proceden de un yacimiento que cesó su actividad en 2010. No se consiguen avances significativos para minorar la degradación del dominio público hidráulico. Esta institución considera que para superar esta situación debe haber colaboración administrativa y coordinación de actuaciones. Por ello se ha **sugerido** a la **Consejería de Economía y Empleo, Principado de Asturias**, y a la **Confederación Hidrográfica del Cantábrico** que determinen el alcance de la contaminación y decidan el consuno de las medidas que procedan. Ambas administraciones han aceptado la propuesta, comenzarán por reuniones de carácter técnico para analizar los problemas y avanzar hacia soluciones que acaben con los vertidos (10022161).

Degradación ambiental por el abandono de una mina de cobre y oro en Touro (A Coruña)

La **Consellería de Economía e Industria, de la Xunta de Galicia**, indica que la situación de la mina es correcta. No obstante, se dispone de material fotográfico que muestra las condiciones reales de la zona. Se ha solicitado más información, que aclare las medidas previstas para evitar la contaminación de las aguas por escorrentía así como los vertidos o depósitos irregulares y así mejorar la seguridad en la mina a través de nuevos vallados, canalizaciones o sistemas de depuración (13029231).

Conservación de la laguna de la cantera de San Bernabé, Algeciras (Cádiz)

También en este caso se ha puesto de manifiesto la falta de coordinación y de colaboración entre el **Ayuntamiento y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de la Junta de Andalucía**, por lo que se ha sugerido que sumen esfuerzos para proteger la laguna y evitar su degradación por vertidos irregulares (08019341, 08019347).

14.4.4 Mar, costas y puertos

Reglamento General de Costas

Acerca del proyecto de Real Decreto por el que habría de aprobarse el Reglamento General de Costas, la institución esperó a la publicación en el *BOE* del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento. Del texto finalmente promulgado, y a la vista de la información proporcionada por el **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, se concluyó que varias de las Recomendaciones formuladas fueron aceptadas; algunas, solo parcialmente.

En general, y por citar sólo el aspecto más relevante, pues no es posible dar aquí cuenta siquiera resumida de las propuestas hechas, la institución considera que el nuevo reglamento no se atiene en la definición de la zona marítima-terrestre a exclusivamente criterios físico-morfológicos y científicos, de modo que no todo elemento de esta zona, la que cubre y descubre el mar en su flujo, es siempre de dominio público. Tampoco resulta claro que la obligación de reparar los daños sea imprescriptible, de modo que se vería mermada una parte de la imprescriptibilidad del dominio público marítimo-terrestre proclamada por la Constitución (13023633).

Playa del Albir en l'Alfàs del Pi (Alacant/Alicante)

Se encuentra en trámite una queja ante la falta de ejecución, por la **Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, de una orden de derribo de 2006 de unas

instalaciones construidas sin autorización que afectan a las servidumbres de tránsito y de protección. El centro directivo aducía que la entrada en vigor de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, determinaría la desaparición de la afección de la servidumbre de tránsito, al desplazarse hacia el exterior la línea interior de la ribera del mar.

Se ha recabado el criterio de la Dirección General sobre la aplicación retroactiva de disposiciones favorables, en un caso en el que la sanción es firme y al menos parcialmente está ejecutada. La institución también ha expresado la necesidad de deslindar si la aplicación de la disposición implica una modificación de la configuración del dominio público marítimo-terrestre. Aún no se ha recibido contestación (12026836).

Regresión de la playa de Almenara (Castelló/Castellón)

Las aportaciones de material no han conseguido frenar la erosión. Se ha solicitado información a la **Demarcación de Costas** para conocer los factores que influyen en el proceso erosivo, especialmente los que alteran la dinámica litoral y marina, incluida la construcción de urbanizaciones en el entorno. La **Administración** tiene el deber de proteger el dominio público marítimo-terrestre, pero resultaría poco eficaz programar y ejecutar actuaciones de aportes de gravas y arenas a la playa y destinar a ello recursos públicos si no se combaten también las causas estructurales de la erosión. Se han realizado estudios por la **Universidad de Cantabria** y el **Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)**. La respuesta de la Demarcación de Costas se está analizando cuando se elabora este informe (14000561).

Otros casos

Limpieza de la carretera que conduce al faro de Trafalgar (Cádiz). A las autoridades portuarias les corresponde la gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito y el mantenimiento de la señalización (artículos 25 y 26 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante). Un mantenimiento adecuado requiere actuaciones que aseguren que las señales marítimas cumplan su función y el acceso del personal que deba gestionarlas y supervisarlas. No se puede entender que incluya el deber de mantener el acceso limpio de arena si ello no perjudica el correcto funcionamiento del faro. Un afectado debe asumir las consecuencias de la ubicación de su vivienda en un cordón dunar sometido a un intenso régimen de vientos. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, pueden realizar actuaciones de defensa, previa autorización, siempre que

no perjudiquen la playa ni la zona marítima-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales. Estas obras incluyen la retirada de las arenas con las condiciones que señale la administración de costas, como ha sucedido en este caso (14002550).

Las actuaciones relativas a las balsas de fosfoyesos en Huelva están suspendidas hasta que el poder judicial haga ejecutar la sentencia, es decir hasta el cumplimiento efectivo e inmediato de la obligación de regeneración de la marisma de dominio público marítimo-terrestre, cumplimiento que aún no se ha producido (08011802).

Playa de la Patacona, Alboraya (València/Valencia): este asunto ha sido objeto de mención varias veces en anteriores informes anuales. Cuando esta institución se disponía a emitir sendos escritos a la Administración y al reclamante, el 29 de septiembre se recibe otro de la **Demarcación de Costas en Valencia** en el que comunica que el 21 de julio el **Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar**, por delegación de la **Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, ha resuelto declarar que no procede modificar la anchura de la zona de servidumbre de protección (ZSP) establecida en el deslinde aprobado en 1994.

Se comprueba que, pese a lo actuado hasta ahora y sin cambios en el criterio de la **administración estatal de costas**, esta resuelve en consideración a que subyace una cuestión urbanística compleja, a que la dirección general sólo cuenta con información incompleta y fragmentada y a que no es un órgano con competencia urbanística. No encuentra esta institución que la información disponible no permita despejar la complejidad del caso. Las atribuciones del ministerio –por ejemplo, para informar el planeamiento urbanístico o para deslindar– no requieren ni dejan de requerir que sean atribuciones "urbanísticas". El ministerio puede calificar la información (urbanística o de cualquier tipo) que recibe de las administraciones y de los reclamantes para adoptar las decisiones que le competen como Administración estatal del litoral. Prosiguen pues las actuaciones, que buscan obtener una decisión válida, concluyente y convincente sobre la anchura de la ZSP y de modificación de la línea de ribera del tramo de mar, y que se dé cuenta a todos los interesados (07016145).

14.4.5 Aguas continentales. Aguas subterráneas

Afección a aprovechamientos de aguas preexistentes por nuevas concesiones de aguas subterráneas

Para determinar si el nuevo titular debe indemnizar los perjuicios que se podrían causar a los aprovechamientos preexistentes, como consecuencia del

acondicionamiento de las obras e instalaciones que sea necesario efectuar para asegurar la disponibilidad de los caudales anteriormente explotados, no puede presumirse, por una interpretación en sentido contrario del artículo 184.1b del Reglamento de dominio público hidráulico, que las captaciones a distancia superior a 100 metros no producen afección, sino que es necesario una valoración basada en criterios técnicos (13002856).

Captaciones para aguas subterráneas para riego en Almonte (Huelva)

El Plan Especial de Ordenación de las Zonas de Regadíos al Norte de la Corona Forestal de Doñana se ha aprobado en diciembre de 2014. El Defensor del Pueblo considera prioritario tener en cuenta a las familias que dependen de la actividad agrícola en esta zona y, por ello, la **Administración** debe tener por objetivo principal garantizar la sostenibilidad del acuífero, pieza clave para la viabilidad de la citada actividad en el futuro y también para la conservación de un espacio natural que goza de la mayor protección nacional e internacional, como es Doñana. Se ha dado traslado de la información recibida a los interesados y se encuentra en estudio por la institución (13029875).

Contaminación de aguas subterráneas

La **Confederación Hidrográfica del Cantábrico** ha informado de que, según un estudio de la **Universidad de Oviedo** y del **Instituto Geológico y Minero de España**, el origen de la contaminación de las fuentes de La Piquera y El Muselín es de origen atmosférico: el mercurio se libera en determinados procesos de combustión industrial, se deposita en el suelo y es transportado por la lluvia hasta las aguas subterráneas. En consecuencia, en 2015 se seguirán actuaciones con el Principado de Asturias (11004504).

También prosiguen las actuaciones por la contaminación de un manantial en Porto do Son (A Coruña), obstaculizadas por el ayuntamiento, que aún no ha proporcionado la información solicitada (13027196).

La **Dirección General del Agua** no parece haber dado el curso debido a una denuncia por la posible contaminación de agua potable desde la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Bocairent (València/Valencia) (14020129).

Información sobre calidad del agua para consumo humano

Se ha recibido una queja por mal funcionamiento del **Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC)**, en particular en el acceso electrónico por los ciudadanos a los datos de abastecimiento. El **Ministerio de Sanidad, Servicios**

Sociales e Igualdad ha informado del restablecimiento del servicio tras la implantación de mejoras del sistema (14020420).

Vertidos al dominio público hidráulico

Depuración de aguas residuales: la **Confederación Hidrográfica del Júcar** ha aceptado la **Recomendación** de esta institución, y revisará de oficio las autorizaciones otorgadas a viviendas unifamiliares, para exigirles el control de tres parámetros y la realización de una analítica anual, lo cual resulta acorde con el nuevo plan hidrológico de la Demarcación del Júcar (12123128).

Distinta y compleja es la situación en el Campo de Elche. En la zona existen viviendas diseminadas sin acceso a las redes de saneamiento, que generan aguas residuales de carácter doméstico, pequeñas aglomeraciones de población y algunos núcleos urbanos que disponen de sistema de saneamiento y depuración. Los problemas fundamentales se plantean respecto del número de parámetros y controles que se exige en las autorizaciones de vertido dadas a las viviendas unifamiliares diseminadas, condiciones que varían en función de que el Campo de Elche se considere una aglomeración urbana en su conjunto o se distingan las viviendas unifamiliares de los núcleos urbanos. A las viviendas aisladas consideradas individualmente se le exigiría menos parámetros de control.

El Defensor del Pueblo entiende que la **Confederación Hidrográfica del Júcar** debe garantizar, en el otorgamiento y control de las autorizaciones de vertido, el cumplimiento de las normas de depuración de residuales y de calidad de las aguas subterráneas, incluidas las relativas a la contaminación por nitratos. La inobservancia de estas normas supone riesgo para el medio ambiente y la salud pública, además de las posibles sanciones por incumplimiento del derecho europeo. Pero también cabe apreciar que la depuración puede suponer costes desmesurados para las familias si no se decide adecuadamente el sistema de depuración, decisión que a su vez depende de los parámetros que la confederación exija medir y los controles que se deban realizar.

También hay dificultades respecto al reconocimiento por la **Confederación Hidrográfica** del uso de sistemas de vertido cero o de sistemas no convencionales de depuración mediante humedales artificiales, cuya instalación -de quedar acreditado que no se producen vertidos al dominio público hidráulico- haría innecesaria la autorización de vertido. La confederación no ha contestado todas las cuestiones planteadas por el Defensor del Pueblo, que está valorando iniciar actuaciones también con el **Ayuntamiento de Elche** y la **Generalitat Valenciana** (12123128).

Vertidos irregulares industriales y urbanos en Riego de la Vega (León): el vertido sigue realizándose sin depurar. La **Confederación Hidrográfica del Duero** requiere

continuamente al ayuntamiento para que limpie y ponga en funcionamiento la fosa séptica de Toralino de la Vega, y para que adopte medidas contra la contaminación producida por el vertido procedente del polígono industrial de Riego de la Vega, hasta que se ejecute la nueva EDAR (12000338).

Infraestructuras de depuración: se tramitan quejas por insuficiencia de las infraestructuras cuya sustitución o renovación no se acomete por falta de financiación. Se suele recordar a los ayuntamientos sus competencias en esta materia según la Ley reguladora de las bases del régimen local y la Ley de Sanidad. Dada la situación económica que atraviesan los ayuntamientos, esta institución les insta a que adopten medidas ajustadas a sus presupuestos en vez de grandes obras: es posible efectuar pequeñas actuaciones como sustituir arquetas, limpiar o desratizar, que en ocasiones solucionan el problema (frecuentemente molestias por ruido o mal olor). Se busca que los ayuntamientos encuentren soluciones para procurar el bienestar de los habitantes, soluciones no necesariamente costosas (10012725, 11017915, 12006118, 14011059 y 14011832).

Demora en la ejecución de depuradoras en el litoral de Málaga, declaradas de interés general por el Estado: se ha dirigido a esta institución el Defensor del Pueblo Andaluz para solicitar colaboración respecto a las depuradoras cuya construcción corresponde a la administración estatal. El **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente** ha informado de que se han ejecutado algunas de las obras previstas en el convenio de colaboración entre el ministerio y la **Consejería de Medio Ambiente, de la Junta de Andalucía**, para el desarrollo de las actuaciones declaradas de interés general de la nación en el ámbito de las **Cuencas Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía**, pero otras (financiadas por el Estado y licitadas por la comunidad autónoma) aún están pendientes, si bien parece que ambas administraciones se van a coordinar para realizarlas (14007800).

Confederaciones Hidrográficas

Sanciones: en varios casos se ha sugerido a la **Confederación Hidrográfica del Tajo** la revocación de sanciones, por no haberse acreditado en el procedimiento la culpabilidad del infractor, por ejemplo, en caso de responsabilidad subsidiaria atribuida a los dueños de un terreno respecto a la instalación de vallados no autorizados en zona de policía del dominio público o que afecten a este (14003869, 14016325). Se ha solucionado la queja relativa a una sanción indebidamente impuesta por un error en la identificación de una parcela donde se ubicaba un aprovechamiento de aguas subterráneas (13032178).

No se ha recibido información suficiente sobre la restitución de la zona de servidumbre y policía de dominio público hidráulico indebidamente ocupada en

Villaescusa de Palositos (Guadalajara), donde además ha podido verse afectada una iglesia catalogada como bien de interés cultural (13012916). También se ha estudiado el caso de un expediente sancionador sobre un depósito de escombros sin resolución, pese a haber sido denunciado en el año 2008. La tramitación se ha visto afectada por la recuperación de competencias transferidas a la **Agencia Andaluza del Agua** por la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir**, pero ello no justifica que los escombros aún no hayan sido retirados (12124380).

Se han presentado, o continúa la tramitación de quejas, por daños generados a los particulares por la ejecución de obras hidráulicas (14003387, 13027026, 13024965). Se ha **sugerido** a la **Confederación Hidrográfica del Ebro** que resuelva una reclamación de daños y que tramite el procedimiento de responsabilidad patrimonial a raíz del desbordamiento del río Aragón (13023967). Como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, la misma confederación ha atendido la solicitud de información del **Ayuntamiento de Ricla (Zaragoza)** sobre la ejecución de las obras de construcción del Embalse de Mularroya (13025512). La **Confederación Hidrográfica del Duero** ha actuado para resolver un defecto en la construcción de la presa del Puente Nuevo en Barco de Ávila (14003840).

Se han planteado casos sobre daños generados en viviendas aparentemente por filtraciones de aguas subterráneas en Fresnedillo de Dueñas (Burgos) (13019214) y en San Martín de la Vega (Madrid), en este último caso en verano cuando se riega a manta en las huertas cercanas (12026329). En ambos casos, el organismo de cuenca y la Administración local no se coordinan para dar una solución al problema.

Las inundaciones en Playa Honda en Cartagena (Murcia) podrían estar relacionadas con la construcción de nuevas balsas para riego y canalizaciones sin regularizar, que al haber alterado el terreno han producido cambios en el drenaje. Se continúa actuando ante el **Ayuntamiento de Cartagena** y la **Consejería de Agricultura y Agua** (12284442).

En relación con las inundaciones de Lorca, dado el retraso en el calendario exigido por la normativa europea y estatal, y la necesidad de evitar en lo posible los riesgos derivados de las inundaciones, se ha **sugerido** a la **Confederación Hidrográfica del Segura** que impulse de oficio todos los trámites de los procedimientos, en curso o que deban iniciarse, para garantizar la defensa contra las inundaciones: mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación; planes de gestión del riesgo; procedimientos de deslinde, sancionadores y de ejecución forzosa, de manera que se logre la reposición de los terrenos a su estado anterior y las ramblas queden libres de ocupaciones ilegales que puedan agravar los efectos de las inundaciones (13031517). Sobre estos asuntos véase también el apartado sobre Urbanismo.

Los efectos de las riadas, como en Alhama de Murcia, se ven agravados por la existencia de construcciones ilegales en zona de policía del dominio público hidráulico (13024194). También se ha iniciado una actuación con la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** relativa a las obras de defensa contra inundaciones en Canena (Jaén) (14021193).

Comunidades de Regantes

Se están revisando los requisitos que deben cumplirse para que una comunidad de regantes otorgue la baja a uno de sus miembros. Es una cuestión general que ha surgido a raíz de una queja presentada por un usuario de la **Comunidad de Regantes de Valdecañas** (Cáceres), y donde se ha recibido una iniciativa de la **Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España** (FENACORE) (13012870).

Se han recibido quejas por el aumento de las tarifas derivado del cambio del sistema de riego en Motril (Granada) (14019552, 14018241), de los gastos de mantenimiento de las infraestructuras del Plan de Regadíos de La Sagra-Toledo y sobre ampliación de la superficie regable en Deifontes (Granada) (14011362). Hay denuncias por funcionamiento irregular de algunas comunidades de regantes.

La **Confederación Hidrográfica del Ebro** ha informado del inicio de un procedimiento sancionador contra la **Comunidad de Regantes de Vera de Moncayo** (Zaragoza), por no haber sido atendido su requerimiento de información (14018094). También se ha recibido una queja relativa al régimen de adopción de acuerdos y el sistema de reparto del agua de la **Comunidad de Regantes de la zona de Vega de Infanzones-Onzonilla** (León) (14016883). La **Comunidad de Regantes de Collar de Cambril** (Jaén), aún no se ha constituido, aunque el procedimiento se inició hace más de dos años (12000731).

Existen conflictos por el suministro de agua para riego en la **Comunidad de Regantes Acequia "El Chorrillo", Jaén** (13030271) y en la **Comunidad de Regantes de Navasfrías** (Salamanca), pues los comuneros no están de acuerdo con los turnos fijados para regar (11022349). También se han planteado problemas para determinar si corresponde a los usuarios o a su comunidad de regantes realizar el mantenimiento de determinadas infraestructuras, por ejemplo, en la **Comunidad de Regantes del Canal de los Siete**, León (13019788) y en la **Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia** (13002491,13002434). Ha sido preciso reanudar una actuación con la **Confederación Hidrográfica del Duero** para averiguar los motivos por lo que aún no haya toma de agua para riego en dos fincas incluidas en el Plan de Modernización del Regadío del Canal de Guma, Burgos (11017487).

Un caso más general es la no admisión en el registro general de la **Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León** de un escrito dirigido a una

comunidad de regantes. El Defensor del Pueblo entiende que los escritos dirigidos a las Comunidades de Regantes, cuya apariencia inmediata o mediata pueda referirse al ejercicio de potestades administrativas deben tramitarse conforme al artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. La **Delegación del Gobierno** ha manifestado que actuará siguiendo este criterio (13032612). Otro caso general se refiere a la aplicación de la igualdad de género en la constitución de los órganos de gobierno de una corporación de derecho público, como es una comunidad de regantes, en este caso la de Motril-Carchuna (Granada) (14019865).

14.5 CONTAMINACIÓN

14.5.1 Prevención y gestión de residuos

Residuos urbanos

A finales de verano de 2014 aumentaron las quejas recibidas sobre la falta de limpieza viaria en la Villa de Madrid y se han iniciado actuaciones sobre el deficiente mantenimiento de los contenedores, la suciedad en las calles y la menor frecuencia en la recogida de los residuos (14018147, 14018842, 14018118, 14018842).

Prosigue la actuación sobre el depósito de residuos no peligrosos y domésticos, en una calle de **Santa Marta de Tera**, entidad local menor del **municipio de Camarzana de Tera (Zamora)**. Ello produce molestias a los vecinos y afecta al río desde 2006, pues los residuos siguen sin retirarse. Tres administraciones, además de la entidad local menor, llevan ocho años para resolver un problema ambiental que, comparativamente con otros, no parece de envergadura en su solución. Más relevante es que se tolere el incumplimiento de la legislación ambiental y que no se ejerzan todas las potestades que el ordenamiento atribuye a las administraciones públicas para lograr una reparación efectiva del medio. Tras la **Sugerencia** formulada el Ayuntamiento de Camarzana de Tera ha informado de que las actuaciones, que se realizarán en coordinación con la entidad local menor para la limpieza del lugar, se incluirán en el próximo Plan provincial y que se ha incluido una actuación en los presupuestos municipales para 2015, lo cual apunta a la solución del problema (13015288).

Vertido irregular de residuos en **La Murada en Abanilla (Murcia)** y suelos contaminados. Se ha solicitado información sobre los controles que la **Consejería de Agricultura y Agua** está realizando, para evitar la posible contaminación generada por los residuos y su afección al medio y a la salud de las personas (14020964).

Residuos inertes

En la actualidad, tras recibir nuevos escritos de los interesados, esta institución sigue actuando debido a que la Planta de valorización de residuos de construcción y demolición en Villamayor de Calatrava (Ciudad Real) parece seguir funcionando irregularmente, sin licencia. Se ha solicitado información adicional sobre la situación de la instalación al **Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona)**, al ayuntamiento y a las **Consejerías de Fomento y de Agricultura, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, con el fin de que se adopten medidas con carácter urgente (12123171).

Suelos contaminados

Se ha solicitado información a la administración autonómica y a la local sobre el cumplimiento de la legislación de residuos, suelos contaminados y protección sanitaria contra radiaciones ionizantes en los terrenos de El Hondon, en Cartagena (14012129).

14.5.2 Contaminación atmosférica

Mercado de Derechos de Emisión

En 2012 se inició una actuación de oficio que culminó en 2014, acerca de si el llamado Mercado de Derechos de Emisión de CO_2 (MDE) es efectivamente un instrumento de mercado que incentiva el beneficio ambiental, consistente en que un conjunto de plantas industriales reduzca colectivamente las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. La actuación tuvo lugar con la **Oficina Española de Cambio Climático (OECC)** del **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**, que hizo una evaluación francamente positiva del sistema y régimen de comercio de derechos de emisión.

La institución insiste en la necesidad de someter a escrutinio científico, económico y ecológico no solo los planteamientos de que parte la evaluación de la eficacia del MDE, para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sino también del mismo régimen de comercio de derechos de emisión. En suma, ha de cuestionarse seriamente la naturaleza jurídica del derecho de emisión como un derecho transmisible; pues en efecto queda constituido un nuevo derecho, un derecho subjetivo transmisible, que puede denominarse “derecho a contaminar”. Además, no puede considerarse ‘mercado’ un mecanismo que, para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, es esencial e inherentemente un sistema intervenido.

Por ello, se encuentra en estudio la remisión de una propuesta de evaluación y reconsideración del MDE al Defensor del Pueblo Europeo, desde planteamientos más

amplios y rigurosos, económicos tanto como ecológicos. Así parece exigirlo una de las iniciativas más relevantes de la política de la Unión Europea sobre el cambio climático (F12255993).

Contaminación del aire por ozono troposférico en Lorca (Murcia)

De la información facilitada por la **Consejería de Presidencia y Empleo se desprende que el Plan Regional de Mejora de la Calidad del Aire** podría estar ya aprobado y contemplaría medidas o actuaciones específicas para el municipio, en concreto, para mitigar la contaminación por ozono troposférico en esa localidad. Se está a la espera de recibir información actualizada de la consejería sobre tales actuaciones, en qué consistirán y cómo se pondría en marcha con la colaboración y cooperación del ayuntamiento (13028649).

Molestias por humos por chimeneas de viviendas

Se han estudiado las normas técnicas y ambientales, y se solicita a los ayuntamientos que valoren los problemas que se generan a los vecinos, que podrían resolverse elevándolas o buscando otra solución técnica para conseguir una correcta evacuación de humos sin afectar a los inmuebles aledaños, cuyos ocupantes tienen derecho a vivir dignamente disfrutando de un medio ambiente adecuado y viendo protegida su salud (13033683).

Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid)

El Defensor del Pueblo, tras dar por finalizadas las actuaciones en junio de 2014 sobre el mal olor procedente del **Parque Tecnológico de Valdemingómez** (Madrid), recibió desde septiembre varias comunicaciones de vecinos que volvían a denunciar el problema después de un tiempo en que parecía haber sido menos grave. Según las quejas, la contaminación ha vuelto a alcanzar niveles intolerables desde julio, en intensidad, frecuencia y duración de los episodios. Se señala especialmente su carácter viciado.

Por tanto, se han reanudado las actuaciones ante el **Ayuntamiento de Madrid**, que comunicó meses atrás su intención de realizar un estudio detallado de las fuentes de contaminación, y analizar de forma simultánea el olor en la zona de influencia (si fuera posible, con una red de equipos capaces de medir en continuo los niveles de olor), y en función de los resultados diseñar las medidas correctoras. Por ello, se ha solicitado información actualizada a la Administración municipal sobre la situación descrita por los vecinos y sobre los resultados obtenidos tras el estudio previsto (13019948).

14.5.3 Contaminación acústica

Además de las actuaciones señaladas en los epígrafes sobre impacto de las infraestructuras y licencias municipales, se señalan las siguientes actuaciones. Antes ha de reseñarse que la respuesta de la **Administración**, esperada por los ciudadanos ante las denuncias por ellos presentadas, tarda en llegar. Son variados los motivos aducidos, en los que se ampara la **Administración** para justificar la demora. En unos casos, es la falta de recursos personales y materiales, en otros, el hecho de que la actividad disponga de licencia, lo cual parece a la **Administración** que justifica que los vecinos tengan que soportar limitaciones en sus derechos al descanso y a la intimidad en su hogar.

Sucede también que la falta de información a los denunciantes sobre los escritos que presentan hace que los consideren no atendidos y que la **Administración** no reacciona.

Pueden clasificarse las quejas recibidas por el sector de actividad y/o tipo de la instalación, según los epígrafes que siguen.

Actividades comerciales e industriales

Falta de medios materiales y personales para comprobar los ruidos. Se **sugiere** a los **ayuntamientos** solicitar asistencia y colaboración de otras administraciones para llevarlas a cabo; y una vez verificado que se dan niveles sonoros superiores a los permitidos, iniciar el procedimiento que corresponda –de legalización, corrector, sancionador, etc.– para minorar las molestias (12001764).

Actividades y eventos deportivos

- **Pistas de pádel:** la demora en la implantación de medidas correctoras en la instalación por su titular hace que los vecinos sigan padeciendo molestias por ruido. Se **sugiere** paralizar la actividad en tanto no se hayan corregido las deficiencias (12009575).
- **Gimnasio con autorización para actividad inocua:** dado que utiliza máquinas susceptibles de causar ruido así como equipos de reproducción sonora, la licencia de que debería disponer es de actividad clasificada (molesta). Se **sugiere** comprobar las denuncias y proceder en función de los resultados obtenidos en la inspección (14004131).
- **Circuito de *motocross* en Mazarrón (Murcia):** los vecinos continúan quejándose por el **ruido, que puede proceder de un circuito** que se utiliza, aunque la actividad esté formalmente suspendida y la autorización ambiental unificada aún esté en trámite. Se ha **sugerido**

que, además de las medidas de coordinación que la Administración autonómica adopte con los ayuntamientos, aquella inspeccione los hechos denunciados y precinte la instalación. Si se verifica la comisión de una infracción grave o muy grave el titular de la actividad no podría verse beneficiado por el procedimiento de legalización de acuerdo con la Ley de protección ambiental integrada (13006617).

- **Pista de *motocross* en un parque municipal:** los vecinos se quejan de los ruidos y la peligrosidad que entraña para los transeúntes el paso de vehículos por un lugar de esparcimiento (12012650).
- Las administraciones aducen dificultades para efectuar las **mediciones**, normalmente utilizan equipos que miden durante varios días y suelen utilizar promedios, por lo que el ruido de impacto real no es correctamente valorado, el problema no se soluciona y las molestias persisten (12246389).
- **Circuito de velocidad Ricardo Tormo, en Valencia/València.** También se tramita una queja por el ruido procedente de ese circuito. El circuito se construyó en las urbanizaciones Atalaya, Olimar, Carambolo y Las Muelas y en la Universidad de Cheste. Según se denuncia, hay entrenamientos diarios y competiciones, durante cuya celebración se exceden los límites máximos de ruido admisible. Esta institución se ha dirigido a la **Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de la Generalitat Valenciana**, para que inste al órgano sustantivo, es decir, a la **Conselleria de Educación, Cultura y Deporte**, la revisión de las medidas correctoras adoptadas en 2004 y su ejecución efectiva (13033606).

Otros casos

No adecuación de los **niveles de ruido** establecidos en la Ordenanza de Villarrobledo (Albacete) a la normativa estatal. Los niveles municipales son más permisivos que los fijados en esta. Se ha dicho al Consistorio que la norma local no puede establecer índices menos restrictivos que los de la norma básica estatal, en particular respecto de los valores límite de ruido transmitido a locales colindantes, en esta caso los dormitorios de zonas residenciales. El informe técnico recibido no esclarece la cuestión y apunta a la disparidad de índices para la medición del ruido (14021961).

Molestias por **ruido de autobuses de transporte público o privado** (14006243, 14008117, 12009711). Destaca el caso de **San Lorenzo de El Escorial** (Madrid) debido a las molestias por humos y ruido que una estación de autobuses produce y afecta a los vecinos. Se ha **sugerido** al **Ayuntamiento** que adopte medidas

correctoras, pondere la ubicación de paradas de autobuses en lugares del municipio que, sin entorpecer su normal funcionamiento, no ocasionan molestias; y que inste a la **Comunidad de Madrid** la adopción de nuevas actuaciones.

También se han recibido quejas análogas y se encuentran en trámite las referidas a la **Estación Intermodal** de Palma de Mallorca (14018996), circulación de camiones en l'Alcora (Castelló/Castellón) (14018544), el **vuelo de helicópteros** en la **Base Aérea de Armilla** (Granada) (14012570) y los badenes en la carretera en Moncofa (Castelló/Castellón). Aquí el ayuntamiento ya ha adoptado medidas y el problema se soluciona (14003155).

Ruido en edificios residenciales

- Unidades de **aire acondicionado molestas**, que han estado funcionando sin licencia. Se procede a su legalización y a la adopción de las medidas correctoras (10013449 y 12018995).
- **Antena de telefonía móvil:** el Ayuntamiento no atiende la denuncia de los vecinos, no mide los niveles sonoros. Sólo tras la intervención de la institución procede a verificar que los límites de ruido no exceden de los permitidos; requiere al titular el certificado de cumplimiento de las medidas correctoras que hubiera incorporado (12124155).
- **Puerta de garaje:** la Administración municipal ordena adoptar medidas correctoras pero no comprueba su efectiva incorporación ni si han sido suficientes para minorar las molestias (13030900).

Ocio nocturno, hostelería, restauración y locales de reunión

Titulares de **locales nocturnos** que intentan burlar las normas mediante la ejecución de obras menores o mediante un cambio de titularidad de la licencia para proseguir la actividad con un horario más amplio y sin insonorizar el local (08013301, 10022697, 13033134).

Falta de comunicación al denunciante del inicio o no del procedimiento sancionador, omisión que es percibida por aquel como falta de reacción de la Administración ante sus denuncias (12006815, 13023900 y 12008677).

Intervención municipal que se limita al otorgamiento de la autorización para el funcionamiento de la actividad. Sin embargo, el control debe continuar mientras ésta se desarrolle (12009995 y 14005534).

La **demora de la Administración en la comprobación de las denuncias** y en la adopción de medidas correctoras por el titular de la actividad conduce a que

persistan las molestias, mientras no ordena ninguna medida cautelar y/o provisional (12011938 y 11012004).

Ruidos, suciedad e inseguridad para los vecinos por la práctica del 'botellón'

Son adoptadas medidas, pero insuficientes para erradicar la práctica. Se recuerda a la Administración municipal la obligación de perseguir las infracciones tipificadas en las ordenanzas de protección ambiental, de limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos, y en la legislación sobre drogodependencias y trastornos adictivos. Se sugiere que intensifique los controles como medida disuasoria y aumente los efectivos de los servicios de limpieza para paliar los efectos (11022395 y 12021748).

Locales para peñas y fiestas patronales

A menudo, los ayuntamientos consideran que no están sometidos a control administrativo, y son **permisivos a pesar de las molestias que producen a los vecinos** y que éstos denuncian porque se les priva del derecho al descanso y soportan la suciedad resultante (09016189, 12022525 y 12022411).

Servicio público municipal de limpieza

Ruidos procedentes de la recogida de basura en la vía pública (baldeo de agua, sopladores de hojas o camiones en horario nocturno) o en la actividad de los serivios de limpieza de las grandes ciudades debido a su emplazamiento inadecuado, en zonas residenciales o muy próximas a viviendas habitadas. En general, las molestias se denuncian porque se producen en horario nocturno (12124397, 13012912, 14020146, 14021527, entre otras).

Otros casos

- **Ladridos de perros que perturban el descanso de los vecinos:** la Administración aduce la dificultad en comprobar las molestias, o la intensa actividad cinegética del municipio. Es preciso aplicar con más rigor las ordenanzas de convivencia ciudadana o de tenencia de animales domésticos (14022151, 14018432, 13031466, entre otras).
- **Ruidos vecinales:** a menudo son considerados por la Administración como cuestiones de derecho privado en las que no debe intervenir, razón frecuentemente inválida a la vista de la legislación del ruido y de fuerzas y cuerpos de seguridad. La policía local dispone de potestad bastante para mediar en los conflictos entre vecinos (13034193).

- **Campanarios:** con frecuencia no son considerados por la Administración como causantes de ruido molesto aun cuando consistan en amplificadores de sonido, cuyo funcionamiento, además, no ha sido mínimamente comprobado (13002420 y 12033949).

14.5.4 Contaminación electromagnética

En 2104 se ha realizado una actuación de oficio acerca de la evidencia científica sobre los **daños a la salud por los campos electromagnéticos** (CEM). Se buscaba conocer qué acciones ha emprendido el **Ministerio de Industria, Energía y Turismo** acerca de la obtención de tal evidencia científica. La cuestión fue suscitada por las numerosas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones. Como puede comprobarse en el apartado correspondiente de este informe anual, las solicitudes fueron desestimadas; sin embargo, había aspectos relacionados con la Ley 9/2014 que el Defensor del Pueblo veía preciso dilucidar.

Tanto la **Organización Mundial de la Salud** (OMS) como el **Consejo de Europa** (Asamblea Parlamentaria, Resolución 1815 de 27 de mayo de 2011, Peligros potenciales de los campos electromagnéticos y sus efectos en el medio ambiente) y otros organismos como el Parlamento Europeo, han instado a proseguir las investigaciones para determinar el alcance y validez de la evidencia científica sobre cuáles son los peligros reales y comprobados de los CEM.

Esta institución viene haciendo un seguimiento de los trabajos que se publican (Organización Mundial de la Salud, etc.) y en especial de la documentación difundida por los **Ministerios de Industria, Energía y Turismo**, y de **Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**; también del **Comité Científico Asesor en Radiofrecuencias y Salud** (CCARS), por ejemplo su *Informe sobre Radiofrecuencias y Salud 2011-2012*.

La **respuesta del ministerio** se consideró suficiente aunque esta institución pudo obtener información por otras vías complementarias (universidades). Se recordó al ministerio que, aun careciendo de competencia decisoria para analizar estudios de emisiones radioeléctricas y su relación con la salud, sí la tiene siempre para instar que las emisiones se estudien y analicen desde los puntos de vista ambiental y sanitario. Ello es consecuencia de que el agente de las emisiones radioeléctricas desarrolla una actividad técnica y económica supervisada por ese ministerio, bajo la Ley 9/2014 (14015952).

15 URBANISMO

15.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El **número de quejas** en esta materia recibidas supera las quinientas. Las que aún siguen en trámite de años anteriores, forman un grupo de actuaciones, muchas de carácter colectivo, que, asimismo, supera las mil actuaciones. Aunque algunas quejas no pueden ser admitidas a trámite, el conjunto de las que sí lo son es considerablemente mayor; es decir, los reclamantes suelen formular quejas inicialmente fundadas.

Como ocurre en campos concomitantes (como medio ambiente y vivienda), las quejas recibidas están cada año mejor argumentadas, lo que significa que los ciudadanos conocen y usan cada vez mejor los canales de reclamación, en un campo que, como es el urbanismo, suele ser considerado de gran complejidad técnica. Esta complejidad, teórica, no siempre se da en la práctica.

Están en curso destacadas **actuaciones de oficio** en 2014, especialmente numerosas y articuladas en dos materias principales: la tramitación de las solicitudes de licencia de obras y la carencia generalizada de una regulación técnica de seguridad en parques infantiles e instalaciones de ocio.

Las quejas **son muy variadas**. Un año más destaca el **descenso de la actividad urbanística**, es decir de ejecución de la ordenación prevista en los planes. Por tanto, en 2014, de nuevo, las quejas más numerosas provienen de los retrasos en la gestión pendiente, en la tramitación y aprobación de los planes y proyectos de reparcelación y de obras, una de cuyas causas principales es la falta de coordinación entre administraciones. Como en años anteriores, además de los retrasos se han tratado dificultades en la participación pública.

No es la crisis económica la causa de estas situaciones, que ya se daban antes, aunque es cierto que la crisis ha agudizado estos problemas crónicos.

Destacan las quejas por la **pasividad municipal en adoptar medidas** que completen la gestión de unidades de ejecución que han quedado sin terminar. Los ayuntamientos justifican la inactividad en la crisis y en la falta de presupuesto con que atender debidamente sus funciones. Pero no pueden permanecer pasivos frente al incumplimiento en la ejecución del planeamiento urbanístico, si la iniciativa privada se ve imposibilitada para afrontar el coste de la actuación pendiente. Los planes que aprueban las administraciones deben ser realistas, viables y quedar financiados adecuadamente, ya desde los inicios del proceso de realización de la ciudad, que comprende su mantenimiento.

Destaca el número de quejas recibidas del **Defensor del Pueblo Riojano**, tras la suspensión de su actividad por la Ley 9/2013, de 21 de octubre, con 96 actuaciones sobre materias territoriales, ambientales, urbanísticas y de vivienda.

Los asuntos más importantes en 2014 han sido los siguientes:

- retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística;
- ejecución incompleta de planeamiento;
- deficiencias en las urbanizaciones;
- disconformidad con la clasificación urbanística de terrenos;
- licencias de primera ocupación dadas a viviendas que carecen de servicios básicos;
- falta de participación pública;
- barreras urbanísticas y edificatorias: 91 quejas nuevas en 2014;
- varios casos singulares: viviendas destruidas en agosto de 2012 por un incendio en Mijas (Málaga), rehabilitación y reconstrucción de Lorca (Murcia) y retrasos en la resolución de una permuta de suelo en La Acebeda (Madrid).

De las **actuaciones de oficio** destacan las diez iniciadas con otros tantos **municipios** a los que se pidió información sobre los problemas ordinarios con que se encuentran al tramitar una solicitud de licencia de obras, tiempos medios de tramitación, recursos disponibles, etcétera.

También se han iniciado sendas **actuaciones de oficio** con las quince **comunidades autónomas** que, al parecer, carecen de regulación técnica de seguridad en parques infantiles e instalaciones de ocio. Sólo disponen de ella Andalucía y Galicia.

Otra actuación de oficio se inició ante el **Ayuntamiento de Madrid y la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid**, sobre posibles medidas para garantizar la protección del edificio de Centrales Lecheras Españolas (CLESA), una valiosa obra arquitectónica realizada en 1961, y según los expertos un referente de la arquitectura industrial contemporánea, que podría ser demolida por su actual propietario. Las actuaciones siguen en curso cuando se redacta este informe (14005286)[19].

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

15.2 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

15.2.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Con los problemas de ejecución incompleta de los planes y de las licencias de ocupación dadas a viviendas carentes de servicios básicos, este es uno de los más importantes en el urbanismo actual.

Un ejemplo prototipo de retrasos injustificados es el denunciado por el **Alcalde de Madridejos** (Toledo), que afectaba a varios expedientes urbanísticos importantes para el municipio. Señalaba que algunos se encontraban pendientes de aprobación por la Administración autonómica desde hacía años y otros únicamente precisaban de un informe para poder continuar su tramitación. La Alcaldía centraba su reclamación en dos expedientes, un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y la **Consejería de Fomento, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, para la ejecución de un vial y una modificación puntual para crear suelo urbanizable industrial. Se **sugirió** a la consejería que accediera a la petición de la Alcaldía y convocara al ayuntamiento y a sus técnicos para tratar ambos asuntos. También se sugirió que les informara de un modo completo, por un lado, sobre los pasos para poder aprobar definitivamente la modificación puntual, y, por otro, sobre los motivos por los que el convenio no resultaba de interés para el Patrimonio de la Junta de Comunidades (13028041).

Otro ejemplo es el retraso en la ejecución urbanística del ámbito “Marqués de Villabrágima” del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Madrid, cuya **Junta de Compensación**, constituida en 2012, no ejerce actividad alguna desde entonces. Los propietarios carecen de información sobre las causas del retraso y, sobre lo más importante, las previsiones temporales para reanudar la ejecución. La Junta de Compensación, en cuanto beneficiaria de la expropiación de los propietarios no adheridos a ella, es la que debe iniciar el procedimiento, impulsarlo y actuar. El **Ayuntamiento de Madrid** informó a la institución de que como la Junta no ha solicitado aún la expropiación (de los terrenos de los propietarios no adheridos al sistema -es más, ni siquiera ha presentado el proyecto de expropiación para su aprobación municipal), entonces, en principio, no cabría atribuir a la Administración municipal la responsabilidad por el retraso ni en la expropiación.

Ahora bien, se ha indicado a la Alcaldía que, por la naturaleza y funciones de las Juntas de Compensación, el ayuntamiento siempre retiene la titularidad última de la función y se reserva la tutela de su ejercicio y la posibilidad de corregir la actuación de la Junta por vía de recurso. Además, las obras de infraestructura han de ajustarse al proyecto de urbanización aprobado y sólo entonces podrán ser recibidas por el ayuntamiento.

Son auténticas obras públicas que la Junta de Compensación efectúa por delegación y que el ayuntamiento siempre puede (y debe) controlar e inspeccionar. La junta responde del ámbito de la urbanización completa directamente frente al ayuntamiento, y a este corresponde la inspección y control de la obra pública, precisamente la urbanización del sector.

Se ha reiterado al Ayuntamiento que han transcurrido más de dos años sin avance alguno en la ejecución urbanística del ámbito "Marqués de Villabrágima", por lo que parece clara la inactividad de la **Junta de Compensación**. Por ello, el ayuntamiento debe instar a la Junta al cumplimiento de sus funciones, pues la persistencia en el incumplimiento justificaría la sustitución del sistema de compensación por otro de iniciativa pública. Se está a la espera de que el ayuntamiento informe sobre estos extremos. Asimismo, se ha solicitado a la Alcaldía que indique el domicilio de la **Junta de Compensación** para el supuesto de que se estimara necesario solicitarle información al respecto (07005227).

Un caso similar es el denunciado por un ciudadano que lleva años esperando el **abono de la indemnización por la expropiación** de una finca integrada en el Sector "Las Fuentes" del PGOU de Reinosa (Cantabria), a ejecutar por el sistema de compensación. Esta institución se dirigió varias veces a la Junta de Compensación para que indicara los motivos del impago a los propietarios no adheridos. Las peticiones no fueron atendidas por lo que se finalizaron las actuaciones con la entidad urbanística y se solicitó al **Ayuntamiento de Reinosa** información adicional. En su respuesta la entidad local no aventuró una fecha aproximada para la ejecución del sector. Sin embargo, sí se comprometió a impulsarla, al considerar la gestión prioritaria para el municipio. De hecho, la Junta de Gobierno Local acordó, el 14 de febrero de 2014, incoar sendos expedientes para sustituir el sistema de compensación por el de cooperación y para la disolución y liquidación de la Junta de Compensación. Por ello se finalizaron las actuaciones (12007193).

Como se reseñó en el informe anual de 2013, se **sugirió** al **Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama (Madrid)** que impulsara la ejecución de una unidad urbana redactando de oficio el Estudio de Detalle, pues la iniciativa privada había fracasado. La alcaldía admite que no se han cumplido las previsiones de programación del Plan General, hecho extensible al resto de las unidades urbanas equivalentes, a las actuaciones edificatorias, a los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado y a los sectores de suelo urbanizable. La crisis económica ha provocado que las previsiones del Plan General no hayan podido materializarse ni siquiera al mínimo de sus expectativas. Sin embargo, el Ayuntamiento afirma que impulsar la ejecución urbanística de la unidad mediante la redacción de oficio, tramitación y aprobación de un estudio de detalle, como sugirió esta institución, supondría un agravio comparativo frente al resto de unidades.

Esta institución no pudo considerar aceptada la **Sugerencia**. El Ayuntamiento no puede permanecer pasivo frente al incumplimiento en la ejecución de su planeamiento urbanístico, ante la imposibilidad de la iniciativa privada de afrontar el coste. Los planes urbanísticos los aprueba la Administración municipal y deben ser realistas, ejecutables y estar financiados adecuadamente. Aun comprendiendo las limitaciones que la actual crisis económica impone en la disposición de fondos municipales para impulsar la ejecución de la unidad, también los años transcurridos, desde que el interesado viene demandando una solución al problema, obligan a que la Administración municipal impulse con mayor diligencia cuantas actuaciones procedan para alcanzar el fin, entre ellas la sugerida redacción de oficio del estudio de detalle (12022799).

Otros casos análogos son: la **paralización en la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana** de Valverde de Llerena, Badajoz (14010699); las dilaciones en la ejecución por el sistema de expropiación del Plan Parcial del Área de Planeamiento Remitido "Paseo de la Dirección", Madrid (13033267); los retrasos en la gestión de la Unidad de Ejecución del Plan Parcial de Arroyo del Fresno (Madrid) (14002205); y el retraso en la ejecución de una unidad de ejecución del PGOU de Leganés (Madrid) (14002519).

15.2.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en la urbanización

Un problema principal que un año más se destaca es el **descenso de la actividad urbanística de gestión**, es decir, la falta de ejecución de la ordenación prevista en los planes.

En Carmona (Sevilla), urbanización Tres Palmeras, las obras de urbanización permanecían inacabadas, los vecinos carecen de los más elementales servicios públicos, un problema generalizado en el municipio. Los propios técnicos municipales han reconocido que la mayoría de las urbanizaciones y parcelaciones carecen de las infraestructuras, servicios y dotaciones que impone la norma; y no cumplen las condiciones mínimas de urbanización, carecen de abastecimiento de agua potable, de sistemas de depuración y de redes de saneamiento. En la actualidad, se elabora el nuevo PGOU, que vendrá a regularizar los ámbitos.

Se valora de forma positiva la solución prevista en el Plan, que delimita y clasifica los ámbitos residenciales no consolidados e incorporará la ordenación pormenorizada, lo que permitirá que una vez aprobado definitivamente el PGOU cada ámbito pueda acceder directamente a las fases de reparcelación y urbanización. La propia elección del sistema de actuación por cooperación pone de relieve la voluntad del ayuntamiento de buscar fórmulas que permitan pactar con los propietarios de las

viviendas. Además, la Administración local ha iniciado una ronda de consultas y reuniones informativas con los representantes de las urbanizaciones, para ofrecerles la máxima información sobre las directrices del nuevo PGOU y programar su desarrollo con cada una.

Se incluirá un estudio de viabilidad, que elaborará el propio ayuntamiento, en el que se analizarán las circunstancias particulares de cada ámbito, se concretará la intervención urbanística necesaria y se valorarán tanto los costes previsibles como la capacidad financiera de los propietarios que integren cada ámbito. Es evidente la voluntad del ayuntamiento en agilizar un proceso de regularización de estas urbanizaciones, de forma que se pueda dotar a las viviendas de los servicios mínimos propios del uso residencial. Para ello ha dispuesto que los servicios técnicos y jurídicos municipales colaboren con los propietarios, les informen de los pasos a dar y les orienten, de forma que quede garantizado que el suelo se gestiona de forma adecuada y con rapidez. Por todo ello se han finalizado las actuaciones (09015498).

Valmojado (Toledo): retraso en la terminación de las obras de urbanización de un sector, donde ni el urbanizador ni el Ayuntamiento se hacen cargo de la situación de los propietarios de los terrenos, obviando todos los plazos legales para finalizar los trabajos pendientes. No hay voluntad municipal de exigir al promotor que termine las obras. El Ayuntamiento admite que las de urbanización se llevaron a cabo sin haberse aprobado el necesario proyecto, medio capital para el resultado buscado (y esperado por los residentes).

El **proyecto de urbanización** no puede aprobarse antes que el de reparcelación, ha de ser posterior o, a lo sumo, tramitarse simultáneamente, como suele ser habitual en la práctica. Lo procedente es no ejecutar el proyecto de urbanización mientras el de reparcelación no se haya inscrito en el Registro de la Propiedad, incluso aunque hayan sido aprobados simultáneamente. Lo que no es procedente es ejecutar la urbanización sin proyecto de urbanización aprobado, como ha ocurrido en este caso. Sólo cuando el proyecto se ha aprobado y ejecutado de conformidad con el de reparcelación se produce la conversión de los terrenos en solares; y sólo entonces pueden otorgarse las licencias. Por tanto, formalmente, el **Ayuntamiento de Valmojado** no ha actuado aquí correctamente al permitir el inicio de las obras sin reparcelación inscrita ni proyecto de urbanización aprobado, de conformidad y armonía con aquélla. Además, no son los propietarios los obligados a completar la urbanización y a cumplir lo que el promotor se comprometió a hacer por imposición legal y por imposición del programa de actuación urbanística.

Se recordó al ayuntamiento que debe reaccionar ante el incumplimiento del promotor; incluso puede ejecutar subsidiariamente las obras de urbanización

pendientes; y el coste que ello suponga repercutirlo en el promotor y cobrarlo, en su caso, por vía de apremio.

La alcaldía anuncia que si transcurridos dos meses (plazo reglamentario) no se produce avance alguno, procederá a declarar el incumplimiento definitivo, a recibir las obras de oficio y a incautar los avales depositados por el urbanizador como garantía de la completa y correcta urbanización. Finalmente, no ha sido necesario, el 30 de septiembre de 2014 se procedió a la recepción definitiva de las obras, con lo que se dieron por finalizadas las actuaciones (13033958).

Collado Villalba (Madrid): el **Ayuntamiento** no ha cumplido las determinaciones del PGOU en cuanto a la apertura de ciertos viales al tránsito rodado en la urbanización "Colonia Avenida". Tampoco ha completado la urbanización de los accesos a la zona. Consecuentemente, las viviendas se encuentran totalmente aisladas, pues las vías de acceso están unas pendientes de urbanizar (carecen de aceras, alumbrado público, pavimentación de la calzada, etc.), incluso resulta difícil el acceso rodado por las pésimas condiciones físicas en las que se encuentran algunas; otras están cerradas, contra el PGOU. La institución ha finalizado sus actuaciones al constatar que el Ayuntamiento está impulsando la regularización de la urbanización y recibiendo sus viales. Una vez los inscriba a su nombre en el registro de la propiedad y se incluyan en el Inventario de bienes municipales, ordenará la retirada de vallados y puertas que impiden la circulación (14000784 y tres quejas más).

Chinchón (Madrid): para regularizar los núcleos "Los Cohonares, Las Calabazas y La Ponderosa" la institución recibe numerosas quejas de adquirentes de parcelas, en urbanizaciones construidas hace tiempo, en unos casos sobre terrenos cuyo **desarrollo urbanístico** se efectuó sin ordenación ni cobertura legal alguna (esto es, en suelo no urbanizable), y en otros sobre ámbitos urbanísticos que teniendo aprobado el correspondiente planeamiento -generalmente un Plan Parcial-, sin embargo, no se ejecutó conforme a sus determinaciones, o bien la ejecución quedó incompleta.

En todos los casos los más perjudicados son los adquirentes de las parcelas y de las viviendas irregularmente construidas, dado que la mayoría carece de un adecuado suministro de los servicios básicos –incluidos los obligatorios según la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local–, y cuya prestación deben garantizar en todo caso los municipios. Esto les coloca en una posición de desigualdad con el resto de vecinos, que sí disfrutan de los servicios en condiciones normales. Los ámbitos pertenecen al grupo de urbanizaciones realizadas sin cobertura de un Plan Parcial o de cualquier otra figura de planeamiento. Es preciso resaltar que el ayuntamiento, en su día, tampoco adoptó todas las medidas a su alcance para impedir la aparición de estas urbanizaciones.

Durante años, en mayor o menor medida, se fueron adoptando por las distintas administraciones públicas iniciativas para regularizar estas situaciones de ilegalidad. La **Comunidad de Madrid** aprobó una ley especial (Ley 9/1985) para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, con dos vías de actuación: una destinada a las urbanizaciones en suelo de significado valor agrícola, ecológico o paisajístico, que mantendrían la calificación de no urbanizable (común o especialmente protegido), con previsión de demolición de edificaciones e inhabilitación de los viales para restituir la realidad física inicial. Otra segunda vía se aplicaría a los núcleos de población -la mayoría- susceptibles de ser recalificados como suelo urbanizable o urbano, siempre que careciera de valor ecológico y su regularización fuera económicamente viable y relativamente sencilla de ejecutar por la proximidad de un eje viario, la consolidación de servicios y la calidad de las viviendas.

Para llevar a cabo estas **modificaciones de planeamiento**, la ley introdujo la figura de los planes de ordenación de núcleos de población en suelo no urbanizable (PONP), cuya formulación quedaba en manos de la entonces **Consejería de Ordenación del Territorio**, y que contenían determinaciones de ordenación y urbanización, así como reservas de terrenos destinados a equipamientos, dotaciones y espacios libres, de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración, además de los sistemas de gestión o actuación y la programación necesaria. En suma, era necesario instrumentar el tratamiento de un núcleo de población a través del correspondiente Plan de Ordenación y atribuir las potestades necesarias a la **Comunidad de Madrid**. El Plan tendría un contenido y tramitación similares a los planes especiales y determinaría el régimen de cesiones para dotaciones y espacios libres.

La mayor parte de los supuestos regularizables previstos en la ley, difícilmente podrían tener cabida en los mecanismos y condiciones propios del suelo urbano y del suelo urbanizable, dado que los asentamientos se configuran técnicamente como núcleos de población en suelo no urbanizable, es decir, son ilegales de origen. Por ello, la **Comunidad de Madrid** pretendía con la Ley 9/1985 ordenar esos núcleos de población en suelo no urbanizable a través de una figura nueva, el PONP.

En el caso de “Los Cohonares, Las Calabazas y La Ponderosa”, se elaboró y aprobó el PONP pero nunca fue desarrollado, ante la negativa de los propietarios a sufragar la urbanización, por un coste que consideraban excesivo y por la falta de voluntad de las administraciones para hallar fórmulas consensuadas y satisfactorias que facilitasen la regularización de estos núcleos de población. El PONP aprobado para estos ámbitos exigía que su ejecución se llevase a cabo por el sistema de compensación y, por tanto, debía constituirse una Junta de Compensación, previa aprobación de sus estatutos y bases de actuación. La Junta tendría que haber elaborado el proyecto de compensación -salvo que se hubiera optado por el

procedimiento abreviado-, lo que habría posibilitado la redistribución y la urbanización, con lo cual se definiría las características constructivas de las redes de servicios, instalaciones e infraestructuras de las que siguen careciendo estos ámbitos.

Los propietarios no cumplieron ninguna de las obligaciones previstas en el PONP para desarrollar urbanísticamente "Los Cohonares, Las Calabazas y La Ponderosa". No se han constituido en Junta de Compensación ni han elaborado el proyecto de compensación. Por otro lado, el estudio de viabilidad que han presentado no es un proyecto integral comprensivo de todas las obras de urbanización, como obliga el PONP, sino que sólo se refiere a uno de los servicios de los que se carece, el de saneamiento.

Por ello, no puede calificarse de irregular la actuación del **Ayuntamiento de Chinchón**. La regularización de los ámbitos ha de llevarse conforme a las disposiciones y determinaciones del PONP, y este determina que la ejecución urbanística se lleve a cabo por compensación. Aunque se finalizaron las actuaciones, se indicó al ayuntamiento que, al margen de que la Junta de Compensación se encuentre o no constituida, la Administración debería mostrar preocupación por las familias afectadas y, al menos, reunirse con ellas y tratar de aunar posturas. Además, sería conveniente que los servicios técnicos y jurídicos municipales colaboraran con los propietarios y les orientaran sobre los pasos a seguir y las actuaciones que han de llevar a cabo para ejecutar el PONP y así regularizar los ámbitos cuanto antes (14004101).

15.2.3 Clasificación urbanística de terrenos

Con frecuencia, se encuentra asociada a las quejas sobre ejecución del planeamiento la **disconformidad de los ciudadanos con la categoría de suelo en que son incluidos sus terrenos por el planeamiento**, especialmente cuando son clasificados como suelo urbano no consolidado, por tanto, sujetos a cumplir los deberes legales para esta categoría de suelo. Es común que argumenten que sus parcelas se encuentran total o parcialmente edificadas y que, en su día, cuando se construyeron, ya efectuaron las cesiones entonces exigibles, circunstancias que justificarían que los terrenos no quedaran sujetos a un nuevo reparto de aprovechamientos urbanísticos entre particulares y administración, precisamente por no haber nuevos aprovechamientos ni cargas de suelo que redistribuir. Asimismo, en la mayoría de los casos alegan que sus parcelas se hallan urbanizadas y disponen de todos los servicios e infraestructuras básicas (abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía eléctrica, acceso rodado, etc.), por lo que no procedería un nuevo proceso urbanizador.

En estos casos la institución, ante todo, explica a los ciudadanos con la claridad posible que la clasificación por la Administración de un suelo como urbano es reglada, no discrecional. Suelo urbano es el que reúne los requisitos legales establecidos por la ley. El planificador no goza de discrecionalidad al respecto. Si los terrenos en cuestión reúnen los requisitos legales, el planeamiento municipal debe clasificarlos como suelo urbano; al contrario, si no se cumplen los requisitos el planificador no puede hacer esa clasificación.

Por tanto, resulta imperativo para la Administración municipal **verificar cuál es la situación del suelo antes de dar su aprobació**n a una determinada clasificación. La clase "suelo urbano" exige no solo que los terrenos cuenten con los servicios urbanísticos característicos, sino que, además, tengan la calidad e idoneidad indispensables o mínimas. Es preciso, también, que el suelo en cuestión esté inserto en la malla urbana, es decir, donde exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro y saneamiento que puedan servir con suficiencia a los terrenos. Además, la institución entiende que, a pesar de la proximidad de los terrenos a suelos urbanos consolidados, y, por tanto, igualmente próximos a servicios urbanísticos básicos, ello no es suficiente para que las parcelas controvertidas merezcan la misma clasificación, faltaría la inserción en la malla urbana del municipio, requisito esencial que en estos supuestos los terrenos no cumplen (12030163, 14006219, 14010986).

15.3 LICENCIAS

La institución recibe numerosas 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, incluso licencias de obra menor. En consideración a la actual situación económica, las empresas y particulares que acuden al Defensor del Pueblo denuncian su situación de incertidumbre, se preguntan por el tiempo que se tardará en resolver sus solicitudes, retrasos a veces por cambios de criterio en cuanto a la documentación que deben acompañar las peticiones. Destacan los autores de estas quejas que, a pesar de que el sector de la construcción continúa manteniendo un número elevado de puestos de trabajo, no se le presta la debida atención por las administraciones públicas, por lo que consideran urgente agilizar la tramitación de las licencias y permisos y evitar retrasos innecesarios.

La **licencia urbanística es pieza clave en la actividad constructiva**, sin licencia no puede obtenerse financiación y queda paralizado el proceso de ejecución de las obras. Por este motivo se han iniciado actuaciones de oficio con una muestra de diez municipios, en atención a los derechos de propiedad y a disfrutar de una vivienda

digna, que pueden verse seriamente afectados por los retrasos y avatares en el procedimiento de tramitación de las licencias hasta su obtención o denegación. Se ha solicitado a los ayuntamientos información sobre los problemas ordinarios que encuentran al tramitar una solicitud de licencia de obras, los tiempos medios de tramitación, los recursos disponibles, etcétera. La institución está a la espera de recibir la información de algunos ayuntamientos, para proceder a su valoración. Se trata de una muestra de capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona y Valencia); municipios de 300.000 habitantes no capitales de provincia (Vigo); capitales de provincia entre 200.000 y 500.000 habitantes (Cáceres y Pamplona); municipios entre 50.000 y 200.000 habitantes (Algeciras e Irun), y municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes (Villena y Úbeda).

Licencia de primera ocupación

Es este uno de los campos de actuación más importantes del Defensor del Pueblo sobre urbanismo. Siguen siendo numerosas las quejas por incidencias con este capital instrumento de comprobación. Se destacan solamente algunas.

Licencia de primera ocupación a viviendas sin suministro eléctrico, dada por el Ayuntamiento de Villatobas (Madrid): los propietarios habían adquirido las viviendas con licencia pese a carecer del servicio por no disponer del "Certificado de Instalación Eléctrica" que expide la **Consejería de Fomento, Industria y Energía**. El Ayuntamiento da por buena su actuación por el mero hecho de que la licencia de primera ocupación se otorgó previo "informe técnico favorable". No puede compartirse la opinión del Ayuntamiento, que otorga licencia de primera ocupación a viviendas carentes de suministro de energía eléctrica, un servicio básico.

Teniendo en cuenta la naturaleza reglada de la licencia, el Ayuntamiento está obligado a verificar antes que el edificio cumple las condiciones impuestas en la previa licencia de obras, y que reúne las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad exigidas para su uso residencial. Sólo entonces, es decir una vez constatados ambos aspectos (actividad administrativa reglada y de pura comprobación), debe el Ayuntamiento acceder a expedir las autorizaciones para contratar los suministros. En cuanto no estaba garantizado en este caso el suministro de energía eléctrica, entiende la institución que nunca debieron otorgarse las licencias de primera ocupación. Se dirigió al Ayuntamiento un Recordatorio de deberes legales en estos términos y se le solicitó que informara sobre las gestiones que estuviera realizando con la Consejería de Fomento.

En agosto de 2014 el **Ayuntamiento de Villatobas** confirmó que el problema se había solventado satisfactoriamente, la Consejería había emitido el certificado de

instalación eléctrica de baja tensión y las viviendas ya disponían de dicho servicio. Se dieron por finalizadas las actuaciones (14002159).

Un caso análogo al anterior es el de la Comunidad de propietarios de un inmueble de **Seseña (Toledo)**. La queja denunciaba que el Ayuntamiento había dado **licencia de primera ocupación a las viviendas** aunque no se había ejecutado la infraestructura del servicio de energía eléctrica. La licencia se basa en la comprobación, que no es un mero trámite formal; no se trata sólo de comprobar si la construcción se ajusta a la licencia de obras, sino también de verificar si puede destinarse a determinado uso.

Ya el artículo 41.2 del **Reglamento de gestión urbanística de 1978 prohibía la ocupación de los edificios hasta que no estuviera realizada totalmente la urbanización**, y estuvieran en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y las redes de alcantarillado. Como en este caso no estaba garantizado el suministro de energía eléctrica, tampoco debieron otorgarse las licencias de primera ocupación. Por ello, se cursó un **Recordatorio del deber legal** de resolver las solicitudes de licencia con arreglo a la ley y al Derecho.

Finalmente, se solicitó al ayuntamiento que aclarara cuál era el problema que impedía la prestación del suministro a las viviendas, y que informara de las actuaciones llevadas a cabo, tratándose de un problema que afecta a vecinos que llevan habitando varios años unas viviendas en el municipio sin este servicio básico (14005295).

Otro caso similar de viviendas sin suministro de energía eléctrica pero que disponen de licencia de primera ocupación, acaece en **Leganés (Madrid)**, asunto que lleva ocupando a esta institución desde 2012 (12283095).

Finalmente, se menciona la queja recibida en su día por el **Defensor del Pueblo de la Región de Murcia**, por la negativa del **Ayuntamiento de Murcia** a dar licencia de primera ocupación en dos promociones de una Unidad del Plan Parcial “La Ladera”, aduciendo que no se habían finalizado las obras de urbanización, pero sí había otorgado la licencia a otras dos promociones de la misma Unidad. Por este motivo tampoco había devuelto los avales depositados por los promotores en garantía de la correcta ejecución de la urbanización.

La institución concluyó que el acabado en la gestión y urbanización de la Unidad era un hecho; había fundamento evidente para considerar que el ámbito estaba consolidado, las obras de urbanización finalizadas y tácitamente recepcionadas por el **Ayuntamiento de Murcia**. A pesar de ello, el ayuntamiento no da las cédulas de habitabilidad a las viviendas de los comparecientes ni devuelve los avales; pero sí aprueba un proyecto de obras para la recepción del sector y requiere a los comparecientes para que ejecuten las obras de sector, lo que supone trasladarles la

obligación de urbanizar, sin un instrumento de gestión que lo determine, después de más de 15 años desde la aprobación del proyecto de urbanización y más de 10 desde que se habitan las viviendas del entorno.

En realidad, de existir obras pendientes, la obligación de ejecutarlas y terminarlas correspondería al promotor del Plan Parcial y del Proyecto de urbanización. No son los comparecientes los obligados. Que las obras se hayan retrasado –además, por motivos no imputables a los autores de la queja– justifica el sobrecoste de ejecución entre la fecha en que se deberían haber realizado y la actualidad, pero no debe ser soportado por los reclamantes y mucho menos a costa de los avales, que no han sido devueltos. Es el urbanizador del sector, que no culminó las obras de urbanización, quien debe asumir el aumento del coste de ejecución.

La institución no considera correcto obligar a los reclamantes (en este caso constituidos en cooperativas) a mantener indefinidamente los **avales bancarios aportados en garantía del pago de las cuotas de urbanización** dentro de los expedientes de licencia de edificación, cuando ninguna culpa tienen del retraso en la terminación de las obras de urbanización ni del incumplimiento de los plazos previstos en el Plan Parcial, cuestiones ambas únicamente imputables al urbanizador.

Además, las garantías presentadas por las cooperativas y exigidas por el Ayuntamiento para otorgar las licencias de edificación tienen como fin garantizar que el terreno que se va a edificar adquiere la condición de solar; no garantizar el conjunto de la obra urbanizadora, como pretende el ayuntamiento, sino la parte que corresponde, esto es, las obras que afecten al frente de fachada y también a las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios a las viviendas. Esos avales no garantizan la ejecución del conjunto de las obras de urbanización, que debió garantizar ya el urbanizador cuando se aprobó el proyecto de urbanización.

Se **sugirió** al **Ayuntamiento** que otorgara las licencias de primera ocupación a las viviendas y devolviera los avales. La respuesta municipal no hacía referencia a la sugerencia, por lo que esta institución la tuvo por rechazada y dio por terminadas las actuaciones, al no haber sido posible obtener de la Administración una resolución conforme con lo sugerido (13003696).

15.4 VIVIENDAS DESTRUIDAS POR EL INCENDIO EN MIJAS (MÁLAGA) EN AGOSTO DE 2012

En el informe de 2013 se dedicó un apartado especial a este asunto. La **titular de la institución visitó Mijas y se reunió con la Plataforma de vecinos cuyas**

viviendas resultaron afectadas por el incendio forestal que en agosto de 2012 devastó buena parte del término municipal (2.567 hectáreas). Las casas habían quedado totalmente destruidas o con graves daños estructurales, pero los afectados no podían acometer su reparación, pues se trata de edificaciones fuera de ordenación, ubicadas en suelo no urbanizable y, por tanto, sería ilegal cualquier licencia de obras que excedieran las permitidas por la ley.

Se **recordó** a la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de la Junta de Andalucía**, que debía ofrecer colaboración al ayuntamiento en la búsqueda de alguna solución o alternativa que pudiera paliar los efectos de la pérdida de vivienda a muchas familias. Sin embargo, la Consejería insiste en que presta asistencia activa al **Ayuntamiento de Mijas** (Málaga), le ha ofrecido la máxima colaboración y cooperación y le ha asesorado sobre las cuestiones jurídico-urbanísticas derivadas de la situación en que quedaron las casas tras el incendio. También reitera que está a disposición de la Administración municipal para prestarle la colaboración que precise en el planeamiento municipal y la ordenación del territorio.

La **actuación sigue en curso**, ahora a la espera de que el Ayuntamiento describa la situación actual del asunto y los avances generales. Se ha interesado además que indique si ha procedido a actuar conforme señalaba la Consejería, es decir determinar qué viviendas pueden ser totalmente rehabilitadas y cuáles no, y si se han atendido los casos de mayor gravedad (13005193 y 13005616).

15.5 REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LORCA (MURCIA)

El **Defensor del Pueblo de la Región de Murcia** había tramitado una queja a instancia de la Asamblea de Vecinos de Lorca afectados por el terremoto acaecido el 11 de mayo de 2011. Tras la supresión del comisionado autonómico, la queja fue asumida por esta institución, que inició actuaciones ante el **Ayuntamiento, el Ministerio de Fomento y la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia**. En julio de 2013 la titular de la institución visitó el municipio para conocer de primera mano los problemas de los afectados.

De la información recibida se deducía que la reconstrucción de los equipamientos sanitarios y educativos se encontraba encauzada. Las administraciones estatal y autonómica facilitaron información completa y detallada de las actuaciones que realizaban o tenían previsto realizar; el Gobierno de la Región con fondos del Banco Europeo de Inversiones. Se **sugirió** al ministerio y a la consejería que estudiaran y buscaran de forma conjunta alguna alternativa para disponer de suelo urbanizado, como, por ejemplo, que la Administración autonómica financiara la actuación a favor del ayuntamiento, que urbanizara en sustitución o que interviniera la

Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) como agente urbanizador. Ambas administraciones rechazaron esta **Sugerencia**.

La institución sigue considerando que tanto el **Ministerio de Fomento** como **SEPES** son competentes para tratar el asunto con la comunidad autónoma e incluso con el ayuntamiento, para discutirlo, para dar ideas, para reunirse y debatir. En cualquier caso, la institución pidió al Ayuntamiento su parecer respecto de lo actuado hasta ese momento, y que remitiera información actualizada.

A la vista de la información últimamente aportada por el **Ayuntamiento de Lorca**, todo indica que paulatinamente se están adoptando las medidas necesarias para reconstruir tanto las viviendas como las calles, carreteras y equipamientos afectados por los seísmos. Los datos recibidos no ofrecen dudas al respecto. Además, se han agilizado los trámites para que las ayudas lleguen a sus destinatarios, y de hecho se ha pagado ya un alto número de las que fueron solicitadas. Por tanto, las administraciones públicas están empleando los medios a su alcance para que la tramitación de las ayudas sea ágil, tanto en su reconocimiento como en su abono. En cuanto a la construcción por SEPES de 40 viviendas protegidas, también parece que se encuentra encauzada; el Ayuntamiento se ha comprometido a asumir el coste de las obras de urbanización en la parcela, y para ello está trabajando con SEPES en un nuevo convenio de colaboración; en el fondo, en la línea de lo sugerido por el Defensor del Pueblo.

Finalmente, en enero de 2014 la institución se dirigió a la Asamblea de vecinos para que formulase alegaciones e indicara sus pretensiones en la reconstrucción y recuperación de Lorca, en lo que siguiera preocupando a la asociación. Transcurrido un tiempo prudencial sin haber recibido alegaciones, se reiteró el trámite en mayo de 2014; pero tampoco en esta ocasión los interesados han alegado. Por todo lo cual se han finalizado las actuaciones (13002518, 13025756, 13025757 y 13026185).

15.6 RETRASO EN LA RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE DE PERMUTA DE SUELO EN LA ACEBEDA (MADRID)

Compareció el **Alcalde de La Acebeda** para denunciar los retrasos en que está incurriendo la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio** en la tramitación de una permuta de suelo rústico para construir 20 viviendas que pudieran ser habitadas por familias jóvenes. La consejería afirmaba que la propuesta de permuta se entendía ligada a la construcción de una planta envasadora de agua mineral, por lo que cuando se acreditara la viabilidad tanto del proyecto industrial como de la modificación urbanística necesaria, se sometería el expediente a la aprobación del **Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid**.

El Defensor del Pueblo considera acreditado que para el ayuntamiento la permuta tenía como único fin obtener suelo edificable para construir 20 viviendas con que atraer población joven y así frenar la despoblación que amenaza al municipio, y no sólo ni prioritariamente atender las necesidades de los trabajadores de una hipotética futura planta envasadora, que podría o no construirse. El alcalde ha manifestado varias veces su preocupación ante el descenso notable de población en las últimas décadas; y en la declaración de impacto ambiental de un proyecto de explotación de agua mineral, promovido por una compañía mercantil ajena al Ayuntamiento, no se encontró ninguna referencia a dicha vinculación.

Por otro lado, la Consejería estima que no ha de responder los escritos de la alcaldía en los que intenta ofrecer estas y otras explicaciones porque los considera reiterativos. Esta institución no comparte este criterio. El alcalde aclaraba a la Administración autonómica, insistía en el trámite debido (someter el expediente al **Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid**).

Por ello, se **sugirió** a la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio** que sometiera el expediente de permuta al acuerdo del **Consejo de Gobierno** teniendo en cuenta que pasó por información pública, no se presentaron alegaciones, los informes sectoriales fueron favorables y no había quedado acreditado que la permuta estuviera ligada a la apertura de una planta envasadora de agua mineral. Asimismo, se sugirió que diera respuesta expresa y motivada a la petición de la alcaldía. En el momento de redactarse este informe se está a la espera de recibir la respuesta de la Administración autonómica (12284787).

15.7 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

La mayoría de los problemas suscitados en 2014 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 30/1992 de procedimiento común y 27/2006, del derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Participación pública en la tramitación del Plan de reforma interior del ámbito 'Mahou-Vicente Calderón', Madrid

La Junta de Gobierno municipal aprobó el 3 de julio de 2014 el PERI, que ordena un ámbito de 204.218 m^2 y concentra la edificabilidad máxima que se permitió a los promotores en nueve edificios, entre los que destacan dos torres de 36 plantas. El soterramiento de la M-30 está previsto en la última fase del proyecto, cuyo horizonte es el año 2022. El documento parte de la modificación del Plan General aprobada en 2009, que supuso la reconversión de los usos deportivo e industrial del ámbito, en usos residencial, terciario, dotacional y de zona verde.

Una vez aprobado inicialmente, se sometió a **información y participación pública**, fase que finalizó el 17 de agosto de 2014. Los comparecientes estimaban que el Ayuntamiento no estaba favoreciendo la participación ciudadana. Consideraban insuficiente el plazo para alegaciones, sobre todo porque coincidió en su totalidad con un periodo de vacaciones de verano. Las determinaciones del planeamiento eran lo suficientemente importantes y complejas como para que se les hubiese dado un plazo mayor. Además, aducían que el Ayuntamiento no había hecho campaña alguna de información, más allá de la obligada publicación en los diarios de tirada nacional y los anuncios del *BOCM*, por lo que los vecinos apenas supieron de la actuación urbanística. Todo ello impidió una participación pública efectiva.

Solicitaban la intervención de esta institución para que instara al **Ayuntamiento de Madrid** a ampliar el plazo de alegaciones y, de ser posible, celebrar una reunión entre los técnicos municipales y la Asociación de Vecinos Pasillo Verde para obtener más información.

Tras recibir la información del ayuntamiento, la institución hubo de hacerle varias observaciones, sobre la relevancia y efectividad del trámite de **información pública**, su carácter sustancial y esencial, sobre las modalidades de llevarlo a la práctica y las consecuencias de una cumplimentación defectuosa.

La persona reclamante hacía además una petición muy concreta: que se **ampliara el plazo para la presentación de alegaciones**, dado que los vecinos precisarían tiempo para organizarse, informarse de forma adecuada y buscar asesoramiento para poder presentar unas alegaciones fundadas.

El mes de consultas coincidió con el periodo de vacaciones de verano, circunstancia que, como dice el informe municipal, no supone infringir formalmente la legislación urbanística. En efecto, así es salvo porque la información pública sólo se cumplimenta si es *efectiva*, no basta la mera cumplimentación formularia. Intensificar la participación durante la información pública es una facultad que la Administración siempre puede activar.

Sin perjuicio de estas observaciones, se finalizaron las actuaciones en octubre de 2014 al no haberse advertido más irregularidades en la tramitación del PERI "Mahou-Vicente Calderón" (14016420 y 14019086).

Zona de Horts del municipio de Canals (València/Valencia)

Otra queja relevante es la presentada por la Asociación de Vecinos Zona de Horts del municipio de Canals (València/Valencia), por la pasividad mostrada por el Ayuntamiento ante una petición que llevaban planteando desde hacía años para la retirada de unas torres de distribución de energía eléctrica y el soterramiento de la red. Cuando se ejecutaron las obras de urbanización se decidió retirar algunas torres y soterrar. La compañía eléctrica pacta con el ayuntamiento que la empresa adjudicataria de las obras de urbanización -en ejecución en aquel momento- efectuara la retirada y que, en un principio, los vecinos asumieran el coste, que les sería posteriormente reembolsado por la eléctrica. En junio de 2009 esta ingresó en una cuenta del Ayuntamiento la cantidad que, sin embargo, no había sido aún entregada a los vecinos. Eran infructuosas las gestiones realizadas hasta entonces. Solicitaron en varias ocasiones una entrevista con el alcalde o con el concejal de urbanismo, sin éxito.

La Administración municipal no parecía mostrar sensibilidad con las preocupaciones de las **235 familias afectadas**. Para intensificar la participación ciudadana debía haber invitado a los ciudadanos a expresar sus opiniones, sus propuestas, alternativas o complementarias, sus críticas y sobre todo posibilitar un debate colectivo.

Por ello, se le recordó que la **Constitución establece la participación administrativa como derecho en su artículo 105;** disposición que impone la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de asociaciones, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas y de los interesados en la elaboración de los actos administrativos. Este derecho es uno de los ejes fundamentales del régimen local español desde la promulgación de la legislación básica de 1985.

La gestión de lo público en la actualidad no puede ser sólo unilateral. Por su parte, el derecho de información, genéricamente referido a cualquier actuación administrativa, tiene especial relevancia en lo urbanístico (artículo 4 del texto refundido de la Ley del Suelo de 2008, Ley de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 2006). Ha venido a reforzar este derecho la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La participación y el acceso a la información forman parte del derecho a una buena administración. Dado el tiempo que los vecinos llevan reclamando el reintegro de unas cantidades que adelantaron hace años, ha de estimarse razonable su pretensión, que debe ser atendida por la Administración municipal por su deber de informarles directamente -no a través de esta institución- de los avances en la resolución de un asunto que les afecta. Por ello, el Defensor del Pueblo sugirió en julio de 2014 al **Ayuntamiento de Canals** que mantuviera con la Asociación reclamante una reunión informativa sobre la ejecución urbanística del ámbito Zona de Horts, de la situación actual de la liquidación definitiva de la cuenta de la reparcelación, los avances habidos y trámites que estuvieran pendientes para su aprobación. Para considerar aceptada la sugerencia esta institución está a la espera de que la Alcaldía confirme que en efecto se ha celebrado dicha reunión (12087489).

15.8 DEBER DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES

El número de **quejas por incumplimiento del deber de conservación ha aumentado** respecto de 2013. Se denuncia sobre todo la inactividad municipal, algunas corporaciones locales siguen considerando que se trata de un asunto entre particulares, ajeno a la Administración.

Esta institución sigue insistiendo en que si un ayuntamiento, de oficio o mediante denuncia, tiene conocimiento de que un edificio o solar no está en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, entonces ha de girar visita de inspección para comprobarlo. Que haya comprobaciones de años anteriores indicativas de que el edifico no presentaba ningún riesgo, no garantiza que en la actualidad siga siendo así, especialmente si hay denuncias recientes (13029260).

El **deber legal de conservación** no cesa ni desaparece porque el edificio no esté actualmente habitado, el incumplimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público afecta también a los inmuebles aledaños (13031064).

No sólo los particulares incumplen el deber de conservación, también se han recibido quejas sobre el mal estado de edificios o solares de propiedad municipal (13029204, 14004903, 14007506 y otras).

El cumplimiento del deber de conservación también es exigible a las instalaciones. Por ejemplo, la **seguridad de las áreas de juego infantil** sólo cuenta con regulación específica en Andalucía y Galicia, por ello el Defensor del Pueblo solicitó información a las 15 comunidades autónomas restantes sobre normas de áreas de juego, parques infantiles e instalaciones de ocio tanto de titularidad pública como privada y los medios a través de los cuales se verifican las medidas de

seguridad y se garantiza su cumplimiento. Actualmente, el Defensor del Pueblo está analizando la información recibida, con objeto de presentar próximamente un estudio sobre esta materia (14002732,14003745, 14003751,14003753, entre otras).

15.9 DISCIPLINA URBANÍSTICA

Los ciudadanos se dirigen a esta institución por la falta de respuesta a las denuncias que presentan. Una denuncia no vincula al órgano competente para incoar el procedimiento sancionador y de restitución, pero debe comunicar al denunciante si lo inicia o no (13023981).

Sigue habiendo retrasos notables en la tramitación de los expedientes. Ello provoca que haya órdenes de demolición que quedan incumplidas, durante años y sin ninguna consecuencia para la persona obligada a demoler (13027985, 14001435, 14018945, 14021428).

En los tiempos de la tramitación influye decisivamente la falta de coordinación y comunicación entre las unidades administrativas que intervienen en los expedientes. Por ello, se sigue recordando a las alcaldías (órganos directores de la Administración municipal) que han de garantizar una actuación eficaz, rápida y coordinada para evitar y eliminar toda anormalidad y demora indebida o innecesaria en la tramitación de estos procedimientos (13022216).

Destacan las quejas sobre ocupación de caminos públicos y viales en las que se requiere a las entidades locales que ejerzan sus facultades y prerrogativas para la defensa del patrimonio público, entre las que se encuentra la recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida (14000717, 14003732, 14006211, entre otras).

15.10 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y URBANÍSTICAS

En 2014 **han aumentado las quejas por barreras arquitectónicas** en edificios y en el entorno urbano. Frente a las 27 quejas recibidas en 2013, en 2014 han sido 91, 44 de ellas remitidas por el **Comité de Español de Representantes de Personas con Discapacidad** (CERMI) dentro de su campaña “100 denuncias 100”, variadísimas y casi todas aún en trámite.

15.10.1 Barreras arquitectónicas en entorno urbano

Los problemas de accesibilidad de los centros urbanos son persistentes. No obstante, que haya dificultades para eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas no justifica la inactividad.

Por ejemplo, es obvio que la singularidad y orografía de una localidad pueden ser un obstáculo, hay ciudades con problemas de accesibilidad más acusados que otras. Pero precisamente por ello la Administración local se ve ipso facto más comprometida en la mejora -dentro de lo posible y viable- de la calidad de la vida de los vecinos y visitantes con movilidad reducida. Ha de ser continuo avanzar en la creación y adaptación de entornos urbanos accesibles y en la eliminación de barreras (12021713).

Este problema, en efecto, más requiere de cierta regularidad en el esfuerzo que de inversiones instantáneas que no vuelven a verse en años.

La **denegación de una solicitud de autorización**, por ejemplo, para instalar una rampa de acceso a un inmueble, **debe ser motivada**, sea en la imposibilidad técnica, en la inviabilidad económica o en la ponderación de los perjuicios ocasionados al interés general. Pero siempre ha de haber motivación, no formularia. No puede justificarse una denegación en que la autorización "crearía un precedente", ya que cada caso de barreras arquitectónicas es único e independiente de los demás y ha de ser valorado por sus características específicas (12005750).

Se insiste en que la promoción de entornos urbanos accesibles ha de estar respaldada por las comunidades autónomas y por la Administración central, con más medios y ayudas para suprimir y evitar las barreras u obstáculos físicos o sensoriales, y garantizar así que las personas con cualquier tipo de discapacidad puedan integrarse plenamente en la vida social (13031532).

15.10.2 Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Las quejas se refieren a una gran variedad de edificios públicos: juzgados (14020007,14020013), registros de la propiedad (14020017), comisarías (14007629, 14020027), hospitales (14019092, 14020073, 14020060, entre otras), centros educativos (14020044, 14020078, 14020087, 14020096), piscinas municipales (14018574), oficinas de Correos (14020038, 14020080, 14020106) y otras dependencias administrativas (14020024, 14020029, 14020034, entre otras).

Estas quejas pretenden que los edificios, instalaciones o dependencias en las que se ofrecen servicios públicos sean accesibles para cualquier ciudadano. No siempre se ven debida y prontamente atendidas.

15.10.3 Ayudas públicas para la supresión de barreras arquitectónicas en edificios privados

Al igual que otros años, el principal **motivo de queja es la necesidad de instalar ascensores en edificios de viviendas y los problemas que su falta ocasiona**. Se sigue reiterando que la disconformidad con las decisiones de la Junta de Propietarios es asunto en que el Defensor del Pueblo no puede intervenir.

Sin embargo, el procedimiento de otorgamiento de ayudas autonómicas para financiar la instalación de ascensores sí es un asunto en el que esta institución actúa. Se ha recibido 1.154 quejas relativas a los retrasos en que ha incurrido la **Comunidad de Madrid** en el otorgamiento de subvenciones para la instalación de ascensores y en la resolución de las solicitudes de calificación provisional de actuación protegida. Además, las quejas denuncian la aplicación retroactiva de la Ley 4/2012 -que redujo el importe de las ayudas- a solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor. Estas quejas se están tramitando todavía, conjuntamente ante la **Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda** (14000779).

Además de los problemas de accesibilidad en edificios destinados a vivienda, también se han recibido quejas por **barreras en establecimientos privados dedicados al ocio**: circos (14019990), salas de cine (14020031), teatros (14020098, 14020103) y restaurantes (14020107).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce el derecho a participar en la vida cultural, en igualdad de condiciones con las demás personas. Por ello, es necesario que sean accesibles para todos los ciudadanos cuantas actividades de ocio, cultura y deporte se proyecten en nuestras ciudades y, sobre todo, las financiadas o subcontratadas por las administraciones públicas.

La normativa técnica de accesibilidad en edificación está formada por la estatal (Código Técnico de la Edificación CTE, Documento Básico sobre Seguridad de Utilización y Accesibilidad número 9 DB9) y la autonómica y local; estas dos últimas pueden ampliar las exigencias. Ello supone que un ayuntamiento, dentro de su marco competencial, puede establecer en su plan urbanístico o en sus ordenanzas requisitos más estrictos de accesibilidad.

Un ejemplo notable es el de una queja de la propietaria de un local comercial de venta minorista de 42 m^2, contra la exigencia del municipio de que todo local comercial con atención al público de menos de 200 m^2 de superficie útil debía tener un aseo accesible, de conformidad con el CTE y en concreto con el DB9. La redacción del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) hacía una referencia genérica a “un aseo”, pero no especificaba qué tipo.

Esta exigencia suponía, en el caso concreto, que para obtener licencia debía ejecutarse obras de adecuación y destinar 10 m^2 de superficie para que fuera accesible el aseo de uso privado, ubicado en el almacén y utilizado exclusivamente por la dependienta. Esta institución indicó al Ayuntamiento lo desproporcionado de la interpretación que realizaba, sobre el uso, superficie y capacidad de los pequeños establecimientos. En éstos la implantación de la dotación podía dar lugar a un desequilibrio entre el espacio destinado a la actividad comercial y el necesario para albergar los servicios higiénicos.

Esta institución tiene un compromiso real con las personas que padecen una discapacidad, y lleva años trabajando a favor de la integración y la eliminación de las barreras arquitectónicas y urbanísticas, que dificultan la participación en la vida pública. También es consciente de que ha de tenerse en cuenta la viabilidad técnica o económica de las exigencias y su razonabilidad, es decir, la proporcionalidad entre el requisito exigido y el fin buscado.

Cabía, por tanto, plantearse si en este caso particular la exigencia de contar con un aseo privado accesible era necesaria, factible y razonable, en suma si era proporcionada, teniendo en cuenta que el **Ministerio de Fomento** había anunciado la modificación del DB9, que excluirá expresamente de su ámbito de aplicación los aseos de uso privado que sirvan a zonas de uso privado de escasa superficie útil y ocupación.

Por ello, el Defensor del Pueblo sugirió al ayuntamiento valorar la posibilidad de aprobar una ordenanza para aclarar la redacción del PGOU y excluir expresamente de la obligación de tener aseos de uso privado accesibles a los establecimientos de venta minorista cuya superficie útil no exceda de 100 m^2 o cuyo aforo no exceda de 10 personas.

Esta sugerencia ha sido aceptada. Además, la **Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, del Ministerio de Fomento**, ha confirmado que se encuentra en fase final de tramitación una orden ministerial que revisa y actualiza el DB9 del Código Técnico de la Edificación; entre sus modificaciones, incluye una solución en la línea de lo sugerido por el Defensor del Pueblo. Esto puede dar solución a numerosos casos como el de esta queja (13027654).

16 ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1 CONSIDERACIONES GENERALES

En 2014 se han presentado **cerca de trescientas quejas relacionadas directamente con la Administración Local**. Se ha realizado algún tipo de gestión en cerca de medio millar, varias recibidas en años anteriores. No han sido admitidas a trámite algo más de cien y han sido tramitadas más de ciento cincuenta. Se han formulado 33 **Sugerencias** y 6 **Recomendaciones**.

De aquellas quejas que no se han encuadrado en otros capítulos de este informe (tributos, asuntos sociales, urbanismo, medio ambiente, vivienda, empleados locales, etc.), casi un tercio no ha sido admitido a trámite, principalmente por no haberse dirigido los interesados a los órganos competentes antes de formular su queja, o por no haber aportado elementos de juicio suficientes y un mínimo de datos o documentos probatorios que permitiesen el inicio de actuaciones ante los ayuntamientos. Es frecuente que, especialmente en las quejas enviadas por correo electrónico, los reclamantes se limiten a exponer de forma muy sucinta el problema que les afecta, sin adjuntar ningún documento o antecedente o sin una mínima argumentación que sostenga su queja.

El asunto de alcance más general habido en 2014 ha sido **el recurso de inconstitucionalidad presentado por la institución contra la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013**, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. El detalle del asunto puede encontrarse en el apartado correspondiente del presente informe.

Aquí se reseña sólo que el recurso fue presentado porque el decreto-ley otorga a las Juntas Municipales de Gobierno y a los alcaldes un poder especial para desatender la decisión del Pleno municipal cuando, pudiéndose ejecutar un plan de ajuste, este no cuente con la aprobación plenaria. Ello colisiona con el funcionamiento democrático de las corporaciones locales, por sustracción al Pleno de su cualidad de máximo órgano de representación política del municipio. La nueva regla podría vulnerar los artículos 1, 23, 137 y 140 de la Constitución por la sustitución del Pleno por la Junta de Gobierno, tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la Administración municipal.

En suma, para el decreto-ley impugnado no vale la decisión del Pleno que rechace un plan de viabilidad financiera, ni cabe que se presente a votación otro plan alternativo que pueda contar con la aprobación de los concejales. El plan presentado a

la primera votación ha de ser aprobado a toda costa, y si no lo es por el Pleno entonces lo será por el alcalde (13033406)[20].

En el ámbito local, las relaciones de los vecinos con sus representantes municipales tienen el ingrediente extra de la proximidad, la realidad se ve a través del prisma de las razones vecinales, familiares e incluso personalísimas. A su vez, estas mismas razones subjetivas, parciales o particulares también se dan en las decisiones de algunos gobernantes locales cuando incurren en arbitrariedad, desviación de poder o mera vía de hecho.

En la Administración local es habitualmente difícil ponderar si hay o no irregularidad administrativa en casos en que, por ejemplo, es preciso valorar si una calle o un parque están sucios, una acera en mal estado, una calzada con baches peligrosos; cuándo puede considerarse contestada la pregunta formulada por un concejal en un pleno; o si la información de una publicación municipal tiene carácter partidista o denigratorio para otro grupo político de la Corporación.

Pero es criterio de esta institución admitir a trámite las quejas si hay dudas razonables de que los servicios públicos no se están prestando de forma adecuada, o si una actuación concreta no se ajusta a los principios generales del actuar administrativo.

Otros problemas generales encontrados son los siguientes. Se comparte la percepción acerca de expresiones desfasadas aún presentes en alguna documentación, no solo administrativa sino también judicial, y que pueden resultar inaceptables en cuanto menoscaban la dignidad ciudadana, tales como “suplico al Ayuntamiento...”, en los impresos de solicitud. En efecto, se trata de obligaciones y deberes de los poderes del Estado y de los funcionarios, no del favor ni la subordinación (14006200).

Se considera que se refieren a la Administración municipal, y no son “totalmente personales” en el sentido de particulares y ajenas a la Administración como sostienen algunas alcaldías: ofrecer trabajo en las dependencias municipales, mediar en las publicaciones que aluden al grupo de gobierno municipal y a un plan urbanístico, o atribuir a un concejal de obras públicas un compromiso relativo a trabajos hechos para el Ayuntamiento (14007708).

Por su relevancia y difusión pública ha de reseñarse que se presentó una queja ante la institución, que tuvo conocimiento de la reacción vecinal en el **barrio de Gamonal de Burgos al proyecto de reforma de la calle de Vitoria**. Se comunicó al Ayuntamiento las razones aducidas en la queja: la supresión de plazas de

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

aparcamiento, la restricción a la circulación de vehículos, el aparcamiento subterráneo con plazas de pago, el presupuesto no congruente con la situación económica actual, entre otras.

Por tanto, las circunstancias concurrentes en este asunto no constituían una mera discrepancia de carácter técnico, o de otra naturaleza, entre el gobierno municipal y los vecinos del barrio afectados y los grupos de oposición por el proyecto de reforma de la calle Vitoria de Burgos, tal y como indicaba el informe municipal recibido en esta institución. No obstante, una vez cancelado el proyecto transitoriamente por el Ayuntamiento y no existir elementos objetivos para continuar las actuaciones, se dieron por finalizadas (14000643).

Repárese en que buena parte de la actividad municipal y provincial supervisada por el Defensor del Pueblo encuentra acomodo en este informe anual dentro de otros apartados específicos, por razón de la materia tratada: tributaria, de asuntos sociales, urbanismo, medio ambiente, vivienda, empleados locales, etcétera.

16.2 FUNCIONAMIENTO DEL PLENO MUNICIPAL Y DERECHOS DE LOS CONCEJALES

Esta institución propugna que el **derecho a acceder a la información** municipal que asiste a los concejales es, en principio, el mismo que el de cualquier otro ciudadano; pero, además, también tienen el derecho cualificado a acceder a cuantos antecedentes, datos e informaciones obren en poder de los servicios de su Administración local y resulten precisos para el desarrollo de su función de representantes de los vecinos.

El Defensor del Pueblo ha debido intervenir cuando los concejales ni siquiera han podido examinar los documentos para los que no se necesitaba autorización previa del alcalde, como los relativos a los asuntos que van a ser tratados en los Plenos, así como los de libre acceso para los ciudadanos, y también las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

Esta institución ha indicado a los alcaldes que el derecho a acceder a los documentos que obran en el Ayuntamiento solicitados por los concejales, debe ser atendido con sentido amplio por lo que puede ser ejercido por cualquier miembro de la Corporación y afecta a toda clase de expedientes, ya tramitados o en curso, con independencia del soporte y tipo (libros, arqueos, facturas, resoluciones, etc.) y sin necesidad de exponer para qué se necesita, basta la condición de concejal para presumir que los documentos resultan necesarios en el ejercicio de la función.

Algunos alcaldes **han denegado el acceso a documentos pedidos por los concejales aduciendo la privacidad de las personas**. Sin embargo, incluso en estos casos esta institución ha defendido que entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información, reflejo éste de la participación en asuntos públicos, ha de prevalecer el segundo, pues un concejal tiene también **el deber de reserva de lo que conozca por razón de su cargo**. No todos los datos personales son íntimos, ni la intimidad es un concepto jurídico que libremente pueda aducirse para denegar el acceso a la información. Al menos es necesaria una motivación, convincente y no formularia.

Grabación de plenos y procedimiento administrativo

En 2014 han seguido llegando quejas relacionadas con la **grabación de los Plenos municipales por los propios concejales o por el público asistente**. Aunque son cada vez más abundantes las sentencias judiciales favorables a la pretensión de grabar las sesiones públicas, la falta de una norma básica estatal obligatoria hace que algunos alcaldes se amparen en la discrecionalidad y sigan negando la posibilidad, generalmente con argumentos basados en la protección de datos de carácter personal o en la posible obstrucción o alteración del normal desarrollo de las sesiones.

Por ello, esta institución inició una actuación de oficio ante el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, para que se estudiara la posibilidad de modificar el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales de 1986. El ministerio considera que no resulta necesario, ya que en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, está previsto que los interesados puedan acceder a la grabación y difusión de los Plenos a través de las páginas web municipales o mediante un canal institucional. El Defensor del Pueblo ha indicado que lo buscado no era eso, sino garantizar que los concejales y el público asistente pudieran realizar la grabación y difundirla por ellos mismos; no basta con que, una vez celebrada la sesión plenaria, los interesados hayan de aguardar a que los ayuntamientos editen y difundan la grabación posteriormente en la web. Además, según la citada ley las Entidades Locales tienen hasta el 10 de diciembre de 2015 para adaptarse a las obligaciones que ella contiene; además, por razones económicas muchos ayuntamientos no podrán implantar de forma inmediata las páginas web (F13031863).

En las quejas en que esta institución ha constatado que los alcaldes han impedido la grabación de un Pleno sin causa suficiente, se ha **sugerido o recomendado** que **no se impida cuando la intención de grabar sea comunicada previamente** por cualquiera, y que se advierta que la grabación queda condicionada al respeto a las normas de protección de datos de carácter personal, a evitar cualquier obstrucción o alteración del normal desarrollo de la sesión; además, ha de avisarse al

resto de asistentes de que durante su desarrollo se efectuarán grabaciones en soporte sonoro y audiovisual, que podrán divulgarse posteriormente.

El alcalde debe saber cuáles son los momentos para salvaguardar la honorabilidad, y hasta la intimidad cuando (raramente en un pleno municipal) haya de ser protegida (14002670, 14004483, 14007579).

Otros problemas generales

Como consecuencia de las actuaciones sobre quejas por **falta de contestación expresa a las solicitudes y recursos presentados por los ciudadanos**, se ha recordado a los ayuntamientos que la obligación de hacerlo, además de venir establecida en los artículos 42, 43 y 58 de la Ley 30/1992, supone una actuación administrativa adecuada a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución (13005526, 14004465, 14009018, 14018130 entre otras).

En las quejas en que se constata que los reclamantes no pudieron acceder a documentos identificados e individualizados, esta institución ha aplicado lo que en cada caso procede según los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, pues la Ley de Transparencia todavía no ha entrado en vigor plenamente. Así, se ha sugerido que procedía que el **interesado en un expediente pueda acceder a todos los documentos que lo conforman** y, en especial, a aquel que **específicamente ha solicitado** (13029137, 13023540, 13032881).

Estos casos son muy comunes en otros ámbitos (urbanismo, medio ambiente y otras muchas áreas de actuación del Defensor del Pueblo).

Sin embargo, esta institución no ha admitido a trámite o ha desestimado las quejas cuando los reclamantes habían realizado una petición masiva de documentos o con tan poca precisión que su búsqueda afectaba seriamente en la eficacia del funcionamiento del servicio público (13009479, 13032837, 14006770).

La Administración no tiene por función elaborar informes pedidos por los ciudadanos; pero los informes que elabora u obtiene han de ser plenamente accesibles. Es de esperar que algunas causas legales de no admisión de solicitudes de información sean interpretadas razonablemente.

Preocupan seriamente al Defensor del Pueblo las señaladas en algunos apartados del artículo 18 de la Ley 19/2013, de transparencia: información que está en curso de elaboración; información auxiliar o de apoyo (donde se incluyen no sólo las notas y borradores, sino también las “opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”); información para cuya divulgación es necesaria una “acción previa de reelaboración”.

Todas estas causas pueden ser interpretadas extensivamente y la experiencia de esta institución indica que lo serán, por las autoridades y funcionarios menos sensibles al capital derecho a acceder a la información que obre en poder de las administraciones públicas.

También se han tramitado **quejas referidas a los obstáculos puestos por las administraciones en facilitar los documentos o datos referidos a menores de edad** y que son solicitados por los progenitores que solamente tienen su patria potestad, sin custodia (13002637, 14002270, 14020524). Al haberse observado que no hay una actuación administrativa uniforme sobre estos problemas, y como varios comisionados autonómicos se han pronunciado al respecto, esta institución ha iniciado una actuación de oficio con estos.

Se busca alcanzar una postura común que sirva de guía a los ayuntamientos en los casos más frecuentes de concurrencia de derechos de las tres personas implicadas: el progenitor del menor con solo la patria potestad; el otro progenitor que, además, tiene en exclusiva la guarda y custodia, y el propio menor de edad.

El derecho que asiste al progenitor con solamente la patria potestad a acceder a documentos relacionados con su hijo menor, no puede ser atendido de una forma general y uniforme en todos los casos. Si lo solicitado es un documento sobre la situación padronal del menor (por ejemplo, una modificación del domicilio en el padrón), su tramitación y resultado serán distintos de las peticiones hechas con otros fines o efectos, en los que se aplicarían normas de procedimiento distintas de las del padrón (por ejemplo, el reconocimiento de una ayuda económica) (F 14020180).

16.3 RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

La **mayoría de las quejas versan sobre particulares que invaden o usurpan el dominio público municipal** (un camino vecinal, una antigua calle o un terreno demanial sobrante) sin que los ayuntamientos lo comprueben y, en su caso, recuperen el dominio ocupado. Hay, desde luego, otros problemas de fondo, como la mala vecindad entre el denunciante y el denunciado. Generalmente, los reclamantes no se han dirigido previamente a los ayuntamientos ni aportado apoyo ni indicios de sus denuncias. Cuando esta institución ha intervenido no siempre se ha podido constatar que haya habido tales ocupaciones indebidas (13022659, 13034205, 14005990).

Han sido frecuentes las actuaciones para comprobar **discriminación prohibida en la cesión del uso de los locales municipales**. Casi siempre se ha llegado a la

conclusión de que no había trato de favor irregular (14006091, 14012692, 14015328, 14016744).

Ha habido varias **quejas de concejales por falta de lugar donde poder desempeñar su labor representativa**. Las respuestas dadas por la gran mayoría de los alcaldes han justificado de forma razonable la situación, casi siempre basadas en la insuficiencia de espacio para poder atender mejor al grupo político de que se trate (13010348, 14006265, 14003492).

16.4 ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

En 2014 se han presentado **quejas por aumento de la suciedad en las calles y espacios públicos**. En algunos casos se denuncia la **actuación incívica de los dueños** que no recogían los excrementos de sus perros, y por la pasividad municipal en aplicar lo establecido en las ordenanzas municipales (14016829, 14016681).

Cuando los interesados adjuntan fotografías u otros elementos objetivos de prueba que acrediten los hechos, se solicita información a los ayuntamientos. A veces éstos han comunicado haber limpiado la zona y, pese a ello, poco tiempo después ha tenido que proseguir la actuación porque volvían a estar sucias las vías públicas o jardines. En otros casos, los ayuntamientos han negado la existencia de suciedad basándose en estadísticas de las veces que sus empleados limpian cada zona (14000482, 14023263, 14019816, 14022025).

En una queja el interesado expuso haber sido **sancionado por dar a los viandantes octavillas en las que se informaba de la convocatoria de una concentración política y social**; ello fue calificado como infracción de la Ordenanza de limpieza viaria. El Ayuntamiento aceptó la **Sugerencia** de revocar la multa ya que no se había infringido la Ordenanza: no había tirado personalmente al suelo ningún papel, las octavillas no eran publicitarias ni de propaganda comercial con ánimo de lucro. También ha aceptado el Ayuntamiento la **Recomendación** de modificar la Ordenanza municipal, para que no se sancione la distribución en la vía pública de octavillas y materiales similares si lo amparan las libertades de expresión y de información (artículo 20 de la Constitución) (13023750).

Las quejas tramitadas han versado sobre **asuntos variados en materia de instalaciones y servicios prestados en beneficio de los vecinos**. Se consiguió el restablecimiento del mobiliario urbano para aumentar la seguridad de los peatones frente al tráfico en calles estrechas (13027168). Se ha sugerido que se permita acceder al servicio municipal gratuito de internet a quien lo solicite, sin exigirle que esté empadronado en el municipio antes de una determinada fecha (13027037); que el

ayuntamiento pode los árboles que estaban creando peligro y cuyas raíces estaban rompiendo tuberías, aunque hubiera discrepancias sobre si correspondía hacerlo a la comunidad de propietarios (14005552); que se solucionara la rotura del alcantarillado, que producía inundaciones en un tramo de la vía pública, aunque la responsabilidad correspondía a los propietarios de las viviendas próximas por no ser una red pública (14017733). En otros casos no se ha llegado a un acuerdo entre los usuarios y la empresa gestora del servicio sobre quién debe arreglar las averías de una red no recepcionada por el ayuntamiento (14007570 y 14017855).

Se ha intervenido para contrastar quejas por **la deficiente iluminación pública de una calle o espacio público** (14007910, 14007986, 14021732, 14017080), por el mal estado del pavimento de una calle y sus aceras (14009109, 14002166, 13021207), sobre el uso de unas instalaciones deportivas municipales (14020869, 14021732), y sobre la falta de placas con los nombres de las calles que faciliten su identificación (14022327).

Ley de la Memoria Histórica

También se han presentado quejas por acuerdos u omisiones municipales que **implicaban el mantenimiento de la denominación de calles o la permanencia de placas** que algunos vecinos consideraban una exaltación de la guerra civil y de la dictadura; reclamaban su cambio por otros ya que su persistencia suponía incumplir el artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, “Ley de la Memoria Histórica”.

Los ayuntamientos han dado **diversas razones para no efectuar los cambios solicitados**: que las placas están fijadas en las paredes de los templos por lo que quitarlas no sería competencia municipal; que la mayoría de los vecinos querían mantener los nombres y que estando acostumbrados a ellos cambiarlos podría producir problemas; que otras localidades siguen manteniendo esas denominaciones en sus calles, etcétera (12003295, 14003989, 13032266).

16.5 GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

El Defensor del Pueblo observa que, en ocasiones, la actuación municipal no es correcta porque se hace una **interpretación de las normas que impide el empadronamiento en lugar de favorecerlo**, con las consecuencias negativas para los derechos e intereses ciudadanos, por ejemplo, no poder hacer uso de algunos servicios asistenciales o de salud; incluso se impide el ejercicio de derechos fundamentales como ejercer el voto (14005316, 14006385, 14017682, 14003327).

La casuística ha sido muy diversa. Algunas decisiones municipales han estado basadas en **indebidas apreciaciones discriminatorias de los funcionarios o autoridades**, que han tramitado las solicitudes o cambios de empadronamiento atendiendo a circunstancias personalísimas que concurrían en los interesados: se ha exigido a los solicitantes (casi siempre extranjeros) la presentación de documentos extra que no se pedían a otros, o sin razón se ha demorado mucho el alta en el padrón (14002235, 14005099, 14012040, 14019505).

Antes de admitir a trámite algunas quejas, la institución ha tenido que solicitar a los reclamantes que aportaran prueba concreta de que realmente vivían en el domicilio que decían, pues se recibían quejas muy coincidentes en la fecha, en una localidad pequeña donde se querían empadronar varias personas (14022525, 14022527, 14022555 y otras más).

En otras quejas se ha denunciado que los ayuntamientos no procedían a dar de baja a personas que se habían dado de alta en el padrón de forma irregular, ya que no cumplieron el requisito de residencia al haber seguido viviendo realmente en otro municipio (11001406). En algún caso, el reclamante ha facilitado la identificación de personas que suponían hasta el 10% del padrón del municipio, algunas de las cuales se dieron de alta varios meses antes de haberse celebrado las elecciones y se dieron de baja pocos meses después (14017100).

16.6 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Téngase en cuenta que hay otros apartados de este informe donde se plasma la actuación del Defensor del Pueblo por **responsabilidad patrimonial de otras administraciones**, en este apartado se da cuenta de actuaciones generales referidas a la Administración municipal.

Se han presentado quejas por disconformidad con la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, incoados por daños o perjuicios como consecuencia de un funcionamiento inadecuado de los servicios municipales. Esta institución ha observado que en la inmensa mayoría de los casos la tramitación de los expedientes ha sufrido retrasos cuando no paralizaciones (13001316, 13016334, 13026896, 13028040, 14004465).

También se ha observado que, cuando finalmente se han resuelto los procedimientos debido a la intervención del Defensor del Pueblo, en solo dos casos se ha estimado las pretensiones de los reclamantes (13032630, 14007290). Si bien algunas desestimaciones han obedecido a que los afectados no habían presentado

una mínima prueba que fundase siquiera la indemnización pedida (14006826, 13031460), también es verdad que, cuando ha sido presentada, los ayuntamientos no han reconocido su responsabilidad por no haber quedado suficientemente acreditada la relación causa-efecto de forma directa (13032250).

El criterio sostenido por las administraciones en estos últimos casos se funda en algunas sentencias que exigen la demostración de que los hechos –generalmente caídas en la calle– se produjeron en el lugar indicado; no es suficiente que el viario estuviera en una situación anómala (baldosa suelta, alcantarilla rota, hoyo en la acera sin señalizar) ni que la Policía Municipal levantase acta de la irregularidad, ni que los servicios médicos socorrieran a la persona en el lugar con lesiones que coincidían con lo alegado; sino que también se pide prueba testifical, grabaciones o peritajes que acrediten que la persona reclamante "no se cayó en la cocina de casa" como dice una de las sentencias.

A la vista de cuál es el criterio sostenido por las administraciones, esta institución no ha admitido a trámite algunas quejas donde se daban tales situaciones, si bien se ha informado a los ciudadanos de los requisitos exigidos para pedir indemnización y de las pruebas que deben reunir –y qué se les exigirá– para obtener resolución favorable (13023763, 13030435, 13031253 14003263).

Por otro lado, la institución ha sugerido a una entidad pública encargada de gestionar el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado que, aunque la reparación de averías esté contratada con una empresa privada, las **reclamaciones de los usuarios o vecinos por daños causados por dichas obras han de ser tramitadas directamente por la Administración Pública**, como titular de ese servicio; y no remitirlos a la compañía aseguradora o a la empresa contratista, sin perjuicio de que eventualmente la entidad pública ejerza después su acción de repetición contra la compañía de seguros o la subcontratista (14013385).

17 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

17.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Según se deriva de la Encuesta de Población Activa, entre el primer trimestre de 2011 y el segundo de 2013, se había producido una **reducción del empleo público de casi 400.000 efectivos**, buena parte de ellos en el ámbito de la educación y la sanidad. Indicios diversos apuntan a que se ha superado la fase más aguda de la crisis económica de estos últimos años y tal circunstancia debería reflejarse en este ámbito de empleo, que no sólo tiene importantes repercusiones en el ámbito económico y social, sino también en la calidad y suficiencia de los servicios y prestaciones que reciben los ciudadanos.

17.2 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, persigue, en el ámbito del personal al servicio del sector público, continuar con el objetivo de **garantizar la sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas**, estableciendo, con carácter general, que a lo largo de 2014 no se procederá en el sector público a la incorporación de nuevo personal. Excepcionalmente, se permite una tasa de reposición del 10 por ciento a ciertos sectores y administraciones considerados prioritarios, así como asegurar la cobertura de las plazas de militares profesionales de tropa y marinería cuya plantilla máxima se establece a través de una disposición adicional en la propia ley. Se mantienen las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a éstas un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables. Estas restricciones en el acceso al empleo público se llevan produciendo desde el 2010.

En 2014 han sido numerosas las quejas referidas a la continua **reducción de las ofertas de empleo público.** El Defensor del Pueblo ha indicado a los aspirantes a un empleo público que, comprendiendo la frustración que provoca la ausencia de convocatorias, la facultad para determinar la necesidad de recursos humanos que no pueden ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, se enmarca en la potestad de la que dispone la Administración para organizar la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados.

Las directrices de la política de personal de las administraciones públicas responden todavía, y prioritariamente, a criterios de sostenibilidad financiera. Cabe esperar que la incipiente mejora de la situación económica posibilite la aplicación de

otros criterios, con los que las expectativas de acceso al empleo público mejoren y tengan las ofertas una razonable previsibilidad y periodicidad que evite la incertidumbre actual de quienes se forman para obtener un empleo o plaza en este sector.

Titulaciones para el acceso al empleo público

El Real Decreto 1393/2007 estableció la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, de acuerdo con la implantación en nuestro sistema universitario del Espacio Europeo de Educación Superior. La implantación progresiva de estas nuevas enseñanzas universitarias da lugar a que en la actualidad ya haya un volumen considerable de titulados de acuerdo con este nuevo sistema. Sin embargo, en numerosas ocasiones las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público no tienen en cuenta la nueva ordenación de nuestro sistema universitario y continúan haciendo referencia a la ordenación académica anterior.

Es el caso, por ejemplo, del colectivo de graduados en Gestión y Administración Pública que no pueden participar en las pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya que la regulación vigente (Real Decreto 1174/1987, modificado por el Real Decreto 834/2003) únicamente contempla titulaciones correspondientes al sistema universitario anterior y no los nuevos títulos de Grado que imparten actualmente las universidades (14011470)[21].

Un problema con origen similar es el que vienen padeciendo los **aspirantes al ingreso en cuerpos docentes**, si bien en este caso el problema se centra en la valoración de las titulaciones de Grado que éstos aportan como mérito adicional a otras titulaciones del sistema anterior que les habilitan para el acceso a dichos cuerpos. Las distintas administraciones públicas convocantes, ante la inexistencia de un criterio unitario para la valoración de estas titulaciones, que determine su equivalencia en relación con las del sistema anterior, da lugar a que en unos supuestos se le otorgue a los nuevos títulos de Grado un valor superior que en otros, e incluso, en algunos casos, que tales titulaciones no merezcan valoración como mérito adicional (14023315).

Se hace necesario, por tanto, que las convocatorias de pruebas selectivas de acceso al empleo público tomen en consideración la nueva ordenación del sistema universitario español en el que, además, ya no existe un catálogo cerrado de títulos y determinen con precisión cuáles de los que expiden las distintas universidades

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

españolas son válidos para el acceso a cada uno de los colectivos que integran el empleo público, lo que hace necesario determinar la equivalencia de cada una de las titulaciones y su idoneidad para el desempeño de los puestos de trabajo correspondientes.

Ofertas de Empleo Público

Aspirantes a plazas incluidas en las ofertas de empleo correspondientes a los años 2010 y 2011 han acudido a esta institución ante el desconocimiento sobre el retraso en la convocatoria de los procesos selectivos que debían dar lugar a la cobertura de las mismas.

El artículo 70.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, señala que la **ejecución de la oferta de empleo público** o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del improrrogable plazo de tres años. Son frecuentes los supuestos en que este plazo no se cumple, lo que se debe, en ocasiones, al volumen de procesos selectivos que se gestionan, en otras, a la aplicación, no siempre aconsejable, del principio de economía procedimental de acumular diferentes ofertas de empleo público en convocatorias únicas y, en otras, por el volumen de aspirantes que se presentan o por los escasos medios que se proporcionan a los tribunales o comisiones calificadoras, lo que ocurre tanto en el ámbito local como en el de la Administración del Estado y en las comunidades autónomas.

Ejemplo, entre otros, de actuaciones sobre este asunto han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Madrid** donde procesos selectivos derivados de ofertas de empleo público de los años 2008 y 2009 no finalizaron hasta 2014, estando aún pendientes de convocatoria otros procesos selectivos derivados de ofertas de empleo de los años 2010 y 2011. También puede citarse el caso de un ciudadano que participó en unas pruebas selectivas en una localidad de Asturias correspondientes a una oferta de empleo público del año 2007, cuyas bases no se publicaron hasta marzo de 2010 y que, tras la aprobación de la lista provisional de aspirantes admitidos en junio del mismo año, permanecieron paralizadas sin motivo justificado alguno y sin informar de las causas a los participantes hasta junio de 2014, en que se publicó la lista definitiva de aspirantes admitidos.

Asimismo, pueden citarse las quejas tramitadas ante la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias,** todas ellas relativas a la tardanza en la resolución de un proceso selectivo derivado de la oferta de empleo público del año 2007, para el acceso a diversas categorías de personal estatutario fijo con destino al **Servicio Canario de Salud,** iniciado en el año 2012, que hasta la fecha no ha concluido mediante la asignación de las plazas a los candidatos seleccionados. E igualmente, las tramitadas

ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** que en 2014 no había convocado los procesos selectivos para la selección y provisión de plazas de las diferentes especialidades de Técnicos Superiores Sanitarios, derivadas de ofertas de empleo público publicadas en el **Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid** en los años 2005, 2007 y 2009 (14005216, 13012951, 14008429, 13011577, entre otras).

Transparencia de los procesos selectivos

Los **órganos de selección de los procesos selectivos para el acceso al empleo público** gozan de un elevado grado de discrecionalidad para valorar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, demostrados a través del desarrollo de las pruebas selectivas marcadas en la convocatoria, discrecionalidad que, en principio, no es susceptible de revisión por parte de esta institución, salvo que concurran irregularidades que den lugar a la conculcación de las bases de la convocatoria o, en su caso, a conductas contrarias a derecho que resulten arbitrarias o produzcan indefensión.

Además, con relativa frecuencia, se observan en las **bases de las convocatorias** aspectos que, a juicio de esta institución, podrían mejorarse con el fin de que estos procedimientos gocen de mayor transparencia y objetividad, de modo que resulte garantizado y pueda constatarse que el proceso de selección ha respetado los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

En algunos supuestos, especialmente en procesos selectivos para la contratación de personal laboral temporal, aunque no únicamente en ellos, las bases de la convocatoria dotan de un margen de discrecionalidad y subjetividad al tribunal de selección que no parece estar justificado en razón de la contratación pretendida, e incluso permiten adoptar en el curso del proceso selectivo criterios no contemplados expresamente en las bases que resultan determinantes de la selección.

Así, en ocasiones, **el proceso selectivo** está estructurado en una primera fase de concurso eliminatorio y una segunda fase de oposición, consistente en una entrevista sobre los méritos alegados, lo que de hecho permite la superación del proceso sin realizar ninguna prueba de capacidad y posibilita que los méritos sean determinantes del resultado.

En algún concurso eliminatorio, se ha dejado al **tribunal de selección** la decisión de determinar la puntuación mínima que ha de obtenerse para pasar a la fase de oposición, y no se establecen garantías para que el tribunal de selección establezca esta nota de corte sin conocer la identidad de los aspirantes. Esta facultad es especialmente determinante del resultado del proceso selectivo, y no parece cohonestarse con la de transparencia que requieren estas decisiones, que hace exigible que los criterios de selección estén establecidos con anterioridad a la

finalización del procedimiento competitivo, como garantía para evitar el riesgo de favoritismo individual, contrario al principio de objetividad.

En muchos casos, tras la baremación de méritos, se realiza una entrevista con una puntuación tal que permite, incluso, igualar la puntuación obtenida en la fase de concurso, lo que puede ocasionar que el procedimiento de selección adolezca de mayor subjetividad y hace dudoso que pueda predicarse de la entrevista el carácter complementario que a este tipo de pruebas atribuye la jurisprudencia.

Se constata en las bases de la convocatoria de ciertos procesos selectivos la ausencia de cautelas tendentes a garantizar la objetividad del tribunal de selección en la valoración de la entrevista, tales como su celebración pública o su constancia en acta.

La necesaria agilidad de los **procesos de selección de personal temporal**, requerida en muchos casos para atender necesidades de personal con carácter de urgencia, unida a la temporalidad de la relación de servicio, hace razonable que en estos supuestos se module el grado de exigencia para entender cumplidos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a funciones públicas. No obstante, esta institución estima que las administraciones deben establecer las máximas cautelas, en los términos expuestos, que sin merma de la necesaria agilidad requerida para la cobertura de las plazas, garanticen de un modo idóneo el respeto a tales principios y la transparencia de los procesos selectivos (14008793, 14022748, 14020176, 14021839, 14012071, entre otras).

Otros problemas detectados, que merman la transparencia que debe presidir el desarrollo de los procesos selectivos, provienen de prácticas relacionadas con la discrecionalidad técnica de los tribunales o comisiones de selección, o de la redacción a veces confusa e imprecisa de las bases de las convocatorias Así, no son infrecuentes los casos en que no se publican los criterios seguidos para la corrección de los ejercicios, no se hace entrega a los opositores de una copia de las preguntas formuladas o de las respuestas consideradas como correctas, o bien no se les permite acceder a los exámenes que han realizado o se incluyen requisitos cuyo alcance es difícil de precisar y méritos cuya valoración futura es incierta (14008034, 13023045).

Desarrollo de los procesos selectivos

Una vez convocadas las pruebas selectivas, es exigible que las mismas se desarrollen y resuelvan en plazos razonables, puesto que quienes participan en ellas adquieren el derecho a que el proceso finalice con la resolución correspondiente.

Es significativo el caso de la paralización de un proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas de **Facultativo Especialista del**

Área de Oncología Radioterápica del Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid, a pesar de llevar convocado desde diciembre de 2009. Este asunto fue planteado por la persona que había obtenido el tercer puesto en la fase de oposición, según quedó reflejado en la resolución del Tribunal calificador, publicada el 17 de junio de 2011, fecha a partir de la cual se paralizó el proceso, sin que se informara a la interesada de las causas ni se diera contestación a las diversas reclamaciones presentadas.

La información recibida sobre las causas de la paralización del proceso selectivo alude a diversas circunstancias de incidencia indirecta ocurridas en el **Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid**, como el proyecto de externalización de la gestión de varios hospitales, la ejecución de procesos de reordenación de efectivos, la convocatoria de nuevos procesos selectivos con un total de 3.571 plazas ofertadas y más de 84.000 aspirantes admitidos. Igualmente, la elaboración y aprobación del plan de ordenación de recursos humanos del **Servicio Madrileño de Salud**, la modificación de la normativa relativa a las prolongaciones de la permanencia en el servicio activo y la aplicación de la misma, unidos a la gestión ordinaria de un colectivo que abarca más de 75.000 profesionales.

Con incidencia más directa sobre el asunto aquí tratado se aludía a la existencia de dudas sobre una posible filtración de la prueba selectiva en la categoría de facultativo especialista en Oncología Radioterápica, lo que había dado lugar a que no se hubiera adoptado una decisión definitiva sobre la actuación a seguir.

A la vista de la información recibida, esta institución quedó a la espera de la decisión que finalmente se tomase para concluir el proceso selectivo, sin que hasta la fecha se haya recibido nueva información sobre el particular, tras haberse cursado tres requerimientos de información. Ello sin perjuicio de constatar aquí la evidente irregularidad que supone la paralización de un proceso selectivo durante casi cuatro años sin resolver en todo ese tiempo las dudas existentes sobre la posible filtración del contenido de las pruebas (13022053).

Requisitos físicos

En 2014 se ha elevado el límite de edad para el acceso directo a la escala de cabos y guardias del Cuerpo de la Guardia Civil. La reciente Ley 29/2014, de 28 de noviembre, dispone que no se podrá superar los 40 años de edad, reivindicación sobre la que los aspirantes al ingreso en el instituto armado han insistido durante años, y respecto de la que esta institución ha realizado numerosas actuaciones ante el Ministerio del Interior, de las que se ha dejado constancia en informes anuales anteriores, relativas a los criterios para la modificación del límite de edad máxima para el ingreso, con el fin de que se posibilitara el acceso de un importante número de

aspirantes que cuentan con un perfil adecuado para poder integrarse en el citado cuerpo funcionarial (14004586).

Con la finalidad de recoger esta misma reivindicación por parte de los aspirantes a distintos cuerpos de la Policía Local, y al amparo de las recientes modificaciones en este sentido operadas para el acceso al Cuerpo Nacional de Policía, al Cuerpo de la Guardia Civil y a la Policía Local en comunidades autónomas como Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares y Canarias, esta institución se ha interesado por conocer los criterios que al respecto se mantienen por otras comunidades autónomas como Castilla y León, País Vasco y Cantabria (14005680, 14007322 y 14021043).

Han destacado también las quejas referentes a las condiciones específicas exigidas para el acceso a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, relativas a la exigencia de carecer de tatuajes, no permitidos por razón de su contenido o ubicación (14010508 y 14022103).

17.3 RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Recuperación parcial de la paga extraordinaria de diciembre de 2012

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** con el fin de que se interpretasen las previsiones contenidas en esta norma, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la paga extraordinaria a partir de la fecha de publicación de la norma citada. Entendía esta institución que tal interpretación evitaba el riesgo de que la norma fuera declarada inconstitucional por afectar a derechos consolidados, pese a lo cual la **Recomendación** fue rechazada.

Las últimas actuaciones realizadas por esta institución se han orientado a conocer el criterio de la Administración respecto de los numerosos pronunciamientos jurisdiccionales en los que, tanto en vía contenciosa como laboral, se ha reconocido, con argumentos similares a los empleados por el Defensor del Pueblo en su recomendación, el derecho de los recurrentes a percibir la parte devengada de la paga extraordinaria a la que se ha hecho referencia. En concreto, se planteaba la posibilidad de adoptar una disposición de carácter general que, al hilo de tales pronunciamientos, posibilitase la solución del asunto para los empleados públicos que no habían sido parte en los respectivos procedimientos.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** manifestó su conocimiento de la situación existente desde el punto de vista de la conflictividad judicial, en relación con el abono de la parte proporcional de paga extra correspondiente al período comprendido entre el 1 de junio al 14 de julio de 2012, así como de la existencia de diversas sentencias por las que se reconoce a determinados empleados públicos el derecho a percibir dicha parte proporcional de paga extra.

A ese respecto, sin embargo, y desde un punto de vista estrictamente procesal, la referida Secretaría de Estado ha seguido manteniendo que existen argumentos que permiten defender la posición del Estado. Entre ellos, la no aplicación del principio de irretroactividad regulado en el artículo 9.3 de la Constitución española, al estimar la Secretaría de Estado que su alcance se refiere únicamente a los derechos fundamentales individuales; por otra parte, la Secretaria de Estado insiste en que no es una retribución en diferido, y en la necesidad de protección del interés general que sirve de justificación al propio Real Decreto-ley 20/2012.

Por esta razón, la Secretaría de Estado autorizó al **Servicio Jurídico del Estado** a interponer, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, los recursos de casación en interés de ley oportunos, con el fin de que se establezca la doctrina legal en cuanto a la correcta interpretación y aplicación de las normas contenidas en dicho Real Decreto-ley 20/2012, especialmente, por lo que se refiere a su incidencia sobre el devengo de la paga extraordinaria y el alcance de los efectos de su supresión. La Secretaría de Estado ha mencionado también que se encuentran pendientes de resolución varios recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados ante el **Tribunal Constitucional**, lo que justificaba esperar a la resolución de dichos procesos constitucionales (14006915).

A pesar de que formalmente la Administración Pública no ha aceptado el criterio de esta institución, ha incluido en la disposición adicional décima segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para 2015, la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público, aprobando la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos, y de Administraciones Públicas de 29 de diciembre de 2014, en la que se dictan las instrucciones para la aplicación efectiva de las previsiones de la disposición adicional décima segunda en el sector público estatal.

Descuentos en nómina por enfermedad común

Como se indicaba en el informe del año pasado, también ha generado un importante número de quejas la previsión contenida en el artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, respecto a la situación de incapacidad temporal del

personal al servicio de las administraciones públicas, completada por la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

En opinión de los comparecientes, la aplicación del descuento en nómina de los empleados públicos por ausencia al trabajo por enfermedad o accidente que no da lugar a una incapacidad temporal ha generado numerosas disfunciones, no sólo en las comunidades autónomas, municipios y Administración General del Estado, sino también entre los distintos departamentos de cada una de estas administraciones, que interpretan de manera distinta las contingencias que no dan lugar al descuento en nómina.

Tal problema deriva de la previsión contenida en el número 5 del artículo 9 del real decreto-ley, según el cual "cada Administración Pública podrá determinar, respecto a su personal, los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificados se pueda establecer un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica".

Tras el examen de las numerosas quejas recibidas, se considera oportuno manifestar que sería importante una labor de coordinación entre las distintas administraciones públicas para unificar los criterios a seguir ante estas situaciones, que garantizaran a los empleados públicos el ejercicio de sus derechos. En cualquier caso, la enfermedad común, aunque no requiera ingreso hospitalario, es en muchos casos inhabilitante para el trabajo habitual, de manera que cuando tal circunstancia está debidamente acreditada, no debiera dar lugar a descuentos en la nómina de quien la padece.

Demora en el abono de haberes a empleados públicos

El Defensor del Pueblo es consciente de las dificultades financieras que tienen las administraciones públicas para hacer frente al pago de las cantidades que por distintas partidas adeudan en el marco de la actual situación económica.

No obstante, la acción de la Administración Pública debe dotar de crédito a las obligaciones que tiene reconocidas, y sobre las que se encuentran pendientes de efectuar el correspondiente pago, en la medida que esas administraciones consigan los recursos precisos para financiar el déficit de ejercicios cerrados y no financiados.

Empleados públicos de distintas administraciones locales han expuesto las demoras con las que las correspondientes corporaciones les abonan las nóminas, por lo que desde esta institución se ha sugerido a las citadas administraciones que se

proceda al abono, con la mayor brevedad posible, de las obligaciones pendientes de pago acumuladas, o que sea establecida una fecha aproximada o un calendario para ello. Estas actuaciones se han desarrollado, por ejemplo, ante varios ayuntamientos de Andalucía (12007697, 13033270 y 14021296).

Relaciones de puestos de trabajo

Las relaciones de puestos de trabajo determinan, entre otros aspectos, las retribuciones complementarias que corresponden a cada puesto de trabajo dentro del organigrama administrativo, siendo una constante de las quejas planteadas en el ámbito de la **Administración Local** su falta de elaboración y aprobación, lo que provoca notables diferencias en las cuantías de las nóminas del personal municipal. Es necesaria y esencial su elaboración a efectos de determinar la procedencia y cuantificación del nivel de complemento de destino correspondiente a cada puesto, así como los puestos de trabajo a los que corresponde un complemento específico y su cuantía.

Corresponde a la Administración la formación y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, lo que es extensivo también a su modificación. La confección de las relaciones de puestos de trabajo y su consiguiente catalogación se configura como un instrumento de política de personal, atribuido a las administraciones públicas, que son las que regulan tanto el proceso de confección y aprobación como el de su publicidad.

Esta obligación de las administraciones públicas se extiende también al "cuándo", pues 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 lo que la no elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo supone el incumplimiento de una obligación jurídica que constituye un innegable perjuicio a derechos e intereses legítimos.

Ante la actual inexistencia de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, se ha recomendado a numerosos Ayuntamientos que se acometan los trabajos precisos para su elaboración, a efectos de garantizar el principio de seguridad jurídica que debe regir las relaciones entre la Administración Pública y el personal a su servicio (14002890 y 14006036).

Personal al servicio de la Administración penitenciaria

El personal al servicio del sector público se ha visto afectado por los recortes, tanto laborales como económicos, derivados de las limitaciones que las sucesivas leyes de presupuestos han ido imponiendo.

La restricción presupuestaria ha imposibilitado la contratación del servicio de transporte de personal en los **centros penitenciarios de Las Palmas II y Murcia II**.

Los funcionarios penitenciarios destinados en los citados centros manifestaban la desigualdad y agravio en el que se encuentran, con respecto al resto de este colectivo funcionarial que presta servicios en otros centros del territorio nacional, que sí disponen de este servicio de transporte, servicio que se justifica por la ubicación de los centros penitenciarios, siempre alejados de los núcleos urbanos, y la seguridad para este colectivo especialmente vulnerable, por lo que reivindican que las condiciones y prestaciones sean iguales para todo el colectivo de funcionarios penitenciarios en todo el territorio nacional.

Para que los funcionarios destinados en Las Palmas II y Murcia II puedan acceder a este servicio de transporte sufragado por la Administración penitenciaria, se recomendó a la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** que se arbitraran los mecanismos presupuestarios precisos para facilitar este servicio en los citados centros (11019817 y 14021602).

Personal de las Fuerzas Armadas

La normativa sobre incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas estipula que sólo podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por ciento de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, señala la posibilidad de que los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2 soliciten la reducción, a petición propia, del complemento específico, con la finalidad de compensarles económicamente por las constantes reducciones salariales que vienen afectándoles en fechas recientes.

A los miembros de las **Fuerzas Armadas** y de la **Guardia Civil** la citada norma no les da la posibilidad de reducir su complemento específico a petición propia, por lo que para este personal dicho complemento en su nómina podría suponer, en términos de compatibilidad, un inconveniente, pues les imposibilita tener actividad privada, a diferencia de lo que sucede con los funcionarios civiles.

Como resultado de las actuaciones de oficio llevadas a cabo, a efectos de que la exclusión de estos colectivos de funcionarios fuese solventada, la Administración ha

informado recientemente que se están valorando las distintas posibilidades para solucionar esta situación (14002526).

Personal de la Guardia Civil

La Resolución de 25 de mayo de 2010, dictada por la **Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos,** por la que se dictan instrucciones para la confección de las nóminas de los funcionarios, señala que las retribuciones básicas y complementarias, que se devenguen con carácter fijo y periodicidad mensual, se harán efectivas por mensualidades completas y con referencia a la situación y derechos del funcionario referidos al primer día hábil del mes a que correspondan.

El complemento de zona conflictiva, de naturaleza objetiva, está dirigido a retribuir el aumento del riesgo que supone desempeñar las funciones propias de la **Guardia Civil** en las zonas del País Vasco y Navarra, riesgo que alcanza no sólo a quienes tienen en dicho territorio su destino permanente, sino también al personal que, aun destinado fuera de las zonas conflictivas, presta, sin embargo, determinados servicios en ellas.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio, encaminadas a determinar el modo en el que se devenga este "complemento de zona conflictiva" para los miembros de la **Guardia Civil** que, teniendo su destino permanente en el País Vasco y Navarra, permanecen fuera del mismo durante los primeros días del mes, por razón de la realización de un curso de ascenso o especialidad en localidad distinta a la del lugar de destino y fuera de la considerada zona conflictiva, pues, en estos casos, no perciben el abono del complemento de zona conflictiva en la mensualidad correspondiente, aunque el curso únicamente dure unos días y el resto de los días del mes hayan prestado servicio en su destino permanente en los citados territorios, deducción que no se produce si el curso se realiza en un tramo distinto de los primeros días del mes, ya que en estos casos sí perciben el abono del complemento de zona conflictiva en su totalidad.

Esta institución considera que la Administración ha de reparar en que esta interpretación de carácter restrictivo perjudica al personal de la **Guardia Civil** que se ausenta de su destino los primeros días del mes pero que, sin embargo, el resto del mes permanece prestando servicio con normalidad en zona conflictiva, siendo superiores los días permanecidos en zona conflictiva que los de ausencia en la misma, pues, dependiendo del tramo mensual en el que se produzca su ausencia, percibirán o no el abono de este complemento retributivo, lo que podría contravenir la naturaleza propia de esta retribución que está dirigida a retribuir el aumento del riesgo que supone desempeñar las funciones propias de la **Guardia Civil e**n las zonas del País Vasco y Navarra.

Ha sido formulada una **Recomendación** para que sea abonado el porcentaje del complemento de zona conflictiva, en función de los días del mes efectivamente permanecidos en esos destinos, con independencia del tramo mensual en el que la ausencia en el mismo se produzca (14003030).

17.4 CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Permiso de maternidad

Entre las cuestiones más recientes que el personal funcionario plantea ante esta institución, cobran especial relevancia las quejas relativas a los permisos vinculados a la conciliación familiar y laboral y, de un modo particular, en lo que al disfrute del permiso de maternidad se refiere.

El punto de partida de los funcionarios comparecientes es el **Acuerdo adoptado por la Comisión Superior de Personal** el 25 de julio de 2013, por el que se establecieron los criterios de interpretación del disfrute del permiso de lactancia y en el que se reconoce la posibilidad de cesión voluntaria del disfrute del permiso de lactancia a favor del padre u otro progenitor en el supuesto de que la madre no trabaje, garantizando así la igualdad entre hombre y mujer en el ámbito profesional.

El **Estatuto Básico del Empleado Público** solo contempla la posibilidad de cesión en el supuesto de que “ambos progenitores trabajen”, en cuyo caso “la madre, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el otro progenitor disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto, bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre”.

Denegar el permiso por parto al padre que trabaja por cuenta ajena (una vez transcurridas las seis primeras semanas posteriores al parto) porque la madre no trabaja, supone que las madres vean limitadas sus expectativas laborales y profesionales y, por tanto, colocarlas en una situación que podría calificarse de desventaja o desigualdad en la protección laboral.

Esta institución considera que en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral la actuación de los poderes públicos debe ajustarse a los principios de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres que impidan diferencias de trato en la protección de sus derechos, entre ellos, los laborales y profesionales, por lo que se ha puesto de manifiesto ante la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** que la protección de estos derechos de la mujer no pueden ser favorecidos en el supuesto del permiso de lactancia y, sin embargo, no ser valorados en el supuesto del permiso de maternidad cuando la finalidad de su protección sería, en ambos casos, la integración laboral de la madre y su promoción profesional.

Lo que se ha planteado es que se reconozca la posibilidad de cesión voluntaria de parte de este permiso, regulado en el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público, al padre u otro progenitor (excepto las seis semanas posteriores al parto de disfrute obligatorio para la madre), en caso de que la madre no trabaje o al menos pretenda hacerlo mediante la denominada "búsqueda activa de empleo", la cual podría acreditarse mediante la inscripción como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo, la realización de cursos de formación para el empleo, etc., o realizar cualquier actividad destinada a la promoción profesional.

La citada **Secretaría de Estado** ha **aceptado la Recomendación formulada para plantear en el seno de la Comisión Superior de Personal** o en el foro que se estime más adecuado, que sea analizada esta posibilidad (14018511 y 14014515).

Discriminación en el empleo por razón de maternidad y embarazo

La igualdad de trato entre hombres y mujeres y la no discriminación por razón de sexo constituye uno de los principios esenciales de la Unión Europea y del Derecho Comunitario. Este principio está recogido en los Tratados constitutivos de la Unión Europea y en la Carta de Derechos Fundamentales, y ha sido objeto de distintas directivas en las que se pretende fijar las obligaciones de los Estados para promover la igualdad en todas las actividades, e interpretado con esa misma orientación por el **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.**

En el ámbito interno, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dispone, en su artículo 6 que se considera discriminación directa por razón de sexo la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable, y especifica, en su artículo 8, que constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.

Con anterioridad a esta ley, el **Tribunal Constitucional** se ha pronunciado en distintas sentencias acerca de la discriminación por razón de sexo y, en particular, la discriminación que tiene su origen en el embarazo y la maternidad, y ha considerado contrarias a la Constitución las decisiones de la Administración que han ocasionado un trato desfavorable a la mujer en razón de su embarazo y su maternidad.

A pesar de la clara orientación de las normas internacionales y nacionales y de la jurisprudencia europea y del **Tribunal Constitucional** sobre la materia, todavía no puede considerarse alcanzada la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo. La posibilidad de embarazo y maternidad dificulta en muchos casos el acceso de las mujeres al empleo y, cuando el embarazo es un hecho, se convierte en un obstáculo prácticamente insalvable para la contratación.

En el ámbito del empleo privado, las decisiones empresariales de no contratar por este motivo no suelen ser explícitamente enunciadas, y quedan diluidas en la libertad de contratación del empresario, por lo que, con carácter general, no puede acreditarse la exclusión de la contratación por este motivo.

En el empleo público, la Administración debe ser rigurosa para promover acciones positivas para la igualdad de trato, y evitar que el embarazo y la maternidad ocasionen un trato menos favorable. No obstante, también en el ámbito de lo público se producen situaciones que no parecen respetar este principio.

Este trato desfavorable por razón de embarazo y maternidad se ha apreciado en la gestión de algunas bolsas de empleo de personal laboral al servicio de organismos públicos. En los casos examinados, la persona a la que por turno correspondía contratar se encontraba embarazada y en situación de inminente maternidad, y esta circunstancia ha sido el motivo explícito por el que no se ha procedido a su contratación.

En algún caso la Administración, en este caso una universidad de Galicia, justifica su actuación en una presunta imposibilidad legal de contratar a una trabajadora en situación de baja por maternidad, a la que contrató una vez transcurrido ese período.

Las actuaciones continúan a la espera de conocer el fundamento jurídico en el que apoya la Universidad tal imposibilidad de contratación. No obstante, esta institución ya ha puesto de manifiesto que decisiones como la examinada pueden constituir un caso de discriminación directa por razón de sexo, y no responden al criterio general de actuación de los poderes públicos que exigen las leyes en protección de la maternidad, con especial atención a la asunción por la sociedad de los efectos derivados del embarazo, parto y lactancia.

Asimismo, ha recordado la jurisprudencia del **Tribunal Constitucional** conforme a la cual, con carácter general, la situación de baja por maternidad de la trabajadora no puede, en modo alguno, constituir un obstáculo para su contratación, resultando posible en estos casos un retraso en la fecha de incorporación de la trabajadora, o una suspensión inicial de su relación laboral hasta la fecha de finalización del período de descanso por maternidad (14017680).

Comisiones de servicio para la conciliación laboral y familiar

La Orden de 30 de abril de 2009, por la que se modifica la de 26 de febrero de 2008, regula las comisiones de servicio del personal funcionario docente dependiente de la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía**, y entre las comisiones de servicio en atención a situaciones especiales del profesorado incluye las razones de

salud, tanto del profesorado como de su cónyuge o pareja de hecho y de familiares convivientes en primer grado de consanguinidad o afinidad; la ocupación de un cargo electivo en las corporaciones locales y la condición de ser cónyuge o pareja de hecho de un alto cargo de la Administración o de personal funcionario en puesto de libre designación, pero no se contempla la concesión de la referida comisión de servicios por conciliación de la vida personal, laboral o familiar de los funcionarios docentes.

Aunque la Administración educativa andaluza ha indicado que tiene la pretensión de proceder a una modificación de la normativa de provisión de destinos, con objeto de permitir la participación de cualquier docente funcionario de carrera, sin necesidad de acogerse a alguna de las modalidades de comisiones de servicio establecidas, lo cierto es que no concreta cuándo tiene previsto iniciar los trámites pertinentes para consolidar la modificación.

Al contemplar únicamente las comisiones de servicio para funcionarios docentes por ser cónyuges o pareja de hecho de alto cargo de la Administración o de personal funcionario en puesto de libre designación como motivos de conciliación, y no contemplar medidas de conciliación para funcionarios que tengan su destino en lugar distinto y alejado de su domicilio, esta institución entiende que no se cumplen los principios rectores de las políticas públicas establecidas en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ni las medidas para favorecer esta conciliación impulsadas por la Junta de Andalucía, tanto a través del Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres como a través del Pacto Andaluz por la Igualdad de Género, que contiene un apartado dedicado a la conciliación y corresponsabilidad, en el que se hace un llamamiento a las administraciones públicas para que conviertan la conciliación en un objetivo prioritario. Tampoco parece estar en la línea del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 14.j establece el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Por ello, **se ha recomendado a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía que promueva 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** está pendiente de respuesta (14015488).

Vacaciones e incapacidad temporal

Las administraciones públicas han experimentado una profunda evolución que, en el ámbito social, se ha concretado en la introducción y modificación de normas para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas,** a través de la Resolución de 28 de diciembre de 2012, dictó instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la **Administración General del Estado** y sus organismos públicos. De acuerdo con la nueva regulación, si el período de vacaciones previamente fijado o autorizado, y cuyo disfrute no se haya iniciado, coincide en el tiempo con una situación de incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia, riesgo durante el embarazo o con los permisos de maternidad o paternidad o permiso acumulado de lactancia, podrá disfrutarse en fecha distinta.

En el supuesto de incapacidad temporal, el período de vacaciones se podrá disfrutar una vez haya finalizado dicha incapacidad y siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se hayan originado.

Si durante el disfrute del período de vacaciones autorizado, sobreviniera el permiso de maternidad o paternidad, o una situación de incapacidad temporal, el período de vacaciones quedará interrumpido pudiendo disfrutarse el tiempo que reste en un período distinto. En el caso de que la duración de los citados permisos o de dicha situación impida el disfrute de las vacaciones dentro del año natural al que correspondan, las mismas se podrán disfrutar en el año natural posterior.

La falta de adaptación de la normativa citada al personal de las Fuerzas Armadas supuso el inicio de actuaciones de oficio, pues la Orden Ministerial 121/2006, de 4 de octubre, no incluye los criterios administrativos que resultan de aplicación al resto de los empleados públicos, al señalar que el período anual de vacaciones finaliza el 15 de enero del año siguiente, no contemplando como excepción el hecho de haber estado de baja para el servicio.

El Defensor del Pueblo manifestó ante la **Administración militar** la necesidad de revisar y modificar la normativa actualmente vigente en el aspecto señalado, para adaptarla a las nuevas circunstancias (14010391, 14008615 y 14010929).

Permiso para el cuidado de hijo menor afectado por enfermedad grave

En los informes de los dos años pasados se daba cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el problema que planteaba el criterio de la **Dirección General de la Función Pública,** respecto de la concesión del permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave, contenido en el artículo 49.e del Estatuto Básico del Empleado Público, incorporado por la disposición adicional segunda de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

El criterio de la mencionada unidad para la concesión del citado permiso partía de una interpretación literal y restrictiva del precepto, a tenor de la cual se diferencian

dos supuestos para la concesión del permiso previsto en el precepto ya citado. Por una parte, en el supuesto de que el causante del permiso, es decir, el menor afectado por una enfermedad grave, lo fuese por cáncer, no se requería más que la acreditación de dicha circunstancia mediante informe del **Servicio Público de Salud** u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente, otorgándose el permiso tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado en el domicilio posterior al ingreso hospitalario. En cambio, en el supuesto de que la enfermedad grave padecida no fuese cáncer, una vez acreditada su existencia del mismo modo que en el anterior supuesto, el permiso únicamente se concedía para el período de ingreso hospitalario de larga duración debido a la enfermedad, y siempre y cuando el menor precisase un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor, lo que también debería constar en el informe médico correspondiente, pero no para el período de atención domiciliaria posterior aunque persistiesen esas necesidades de cuidados.

Los criterios mencionados atendían a la literalidad del precepto en el que el legislador, al reconocer el derecho para el supuesto de cualquier enfermedad grave que no fuese cáncer lo condicionaba al requisito de que tal enfermedad "implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente", dicción literal del precepto de la que se extraía la consecuencia de la necesaria concurrencia simultánea de ambas circunstancias para que procediese la concesión del permiso, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del **régimen general de la Seguridad Social**, donde la norma rectora es el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, en el que de manera expresa se advierte (art. 2.1) que "se considerará asimismo como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento médico o el cuidado del menor en el domicilio tras el diagnóstico y hospitalización por la enfermedad grave".

Se trata de una interpretación que conduce a resultados evidentemente injustos, porque injusto es que, en función de la naturaleza jurídica de la relación laboral o estatutaria de sus progenitores, pueda ser diferente el cuidado familiar que el menor vaya a tener a lo largo de la enfermedad grave que padezca. El interés superior del menor y los cuidados precisos para atender a su salud son los criterios que podrían explicar las diferencias de tratamiento de la situación y no el régimen jurídico administrativo o laboral del trabajo de sus progenitores, que sólo permitirían justificar el diferente mecanismo de protección, bien un permiso retribuido o bien un subsidio, que para tal fin se arbitre.

Recomendación a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas para los empleados públicos

Esta conclusión dio lugar a la formulación de una **Recomendación a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** en el sentido de admitir en el ámbito de los empleados públicos la posibilidad de que, en el caso de enfermedad grave que no fuese cáncer, se pudiese considerar como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento o cuidado del menor tras el diagnóstico de la misma, sin que se exigiese sistemáticamente que el ingreso hospitalario prolongado y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente fuesen circunstancias que hubieren de darse simultáneamente, de forma que los empleados públicos quedasen equiparados con el resto de trabajadores, en aplicación de los principios de igualdad, justicia y equidad que impiden diferencias de trato difícilmente justificables entre unos colectivos de empleados públicos y otros.

Dicha recomendación fue acompañada de otra, para que se procediese al desarrollo reglamentario de la previsión contenida en el artículo 49.e del Estatuto Básico del Empleado Público, siguiendo las pautas ya establecidas en el Real Decreto 1148/2011, y concretando los supuestos en los que la atención en domicilio deba ser considerada como continuación del ingreso hospitalario prolongado en supuestos de enfermedad grave.

En la respuesta remitida por la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** se indicaba que, atendiendo a las **Recomendaciones** efectuadas por esta institución, y dado que se trataba de una norma de carácter básico, que podía ser desarrollada por las comunidades autónomas, se iba a proceder a elevar el asunto ante la **Comisión de Coordinación del Empleo Público,** así como ante la **Comisión Superior de Personal,** para que se adoptasen las medidas oportunas que permitiesen, dentro del marco legal vigente, una aplicación de la norma del tenor propuesto en dichas recomendaciones. Por otra parte, se decía que se adoptarían las medidas oportunas para que se llevase a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el propio artículo 49.e de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desarrollo que estaba incorporado en el calendario normativo de la Secretaría de Estado, estándose ya trabajando en la elaboración de un borrador de proyecto de real decreto.

Permiso para el cuidado de hijo menor con enfermedad grave

Asimismo, se nos señalaba que en las respuestas realizadas por los órganos competentes del Departamento en relación a las diferentes consultas sobre la forma de proceder con el permiso contemplado en el artículo 49.e del Estatuto Básico del Empleado Público, se estaba abordando, entre otros extremos, la posibilidad de

adoptar un porcentaje de reducción de la jornada superior al 50%, atendiendo a las distintas circunstancias concurrentes en cada caso, así como a la ponderación de los intereses en juego (11023958).

A pesar de la aceptación formal de las **Recomendaciones,** aún no se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario pendiente, necesario para evitar los problemas que todavía se plantean sobre este tema, que han continuado dando lugar a quejas de supuestos en los aún no se equiparan, a efectos de la concesión del permiso, el cáncer con la enfermedad grave del menor, pues para este supuesto se **sigue** exigiendo la hospitalización.

Sirva como ejemplo la queja tramitada ante el **Servicio Murciano de Salud,** que, en una primera contestación, comunicó que se estaba a la espera de las decisiones que se pudieran adoptar en la reunión que había de celebrar la **Comisión de Coordinación del Empleo Público,** dependiente de la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas,** en la que se tenía previsto analizar la posibilidad de ampliar, con carácter general para las distintas administraciones públicas, el permiso contemplado en el artículo 49.e del Estatuto Básico del Empleado Público, a que se refiere la queja. Con posterioridad, tras diversos requerimientos, se recibió un informe de la Consejería de Sanidad y Política Social dando cuenta de la Resolución de 24 de marzo de 2014, por la que se disponía la publicación en el ***Boletín Oficial de la Región de Murcia*** del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración Pública de la Región de Murcia, sobre permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave, ratificado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de marzo de 2014, en el que se daba solución al supuesto planteado en la queja en el sentido indicado en las **Recomendaciones** de la institución (13002579).

Al mismo resultado se llegó en la queja tramitada ante el **Servicio de Salud de Castilla-La Mancha,** a raíz de la cual se le concedió a la interesada una reducción de jornada retribuida del 50 por ciento durante un período de tres meses. Y en la actualidad, se encuentra en trámite otra queja igual, por la denegación de la prestación por parte del **Servicio de Sanidad de Castilla y León** (14000150 y 14022576).

17.5 PENSIONES Y PRESTACIONES

Jubilación anticipada y suspensión de funciones

La contradicción entre las respuestas administrativas recibidas con respecto a la solicitud de **jubilación voluntaria anticipada entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** desestimatoria de estas peticiones, y el criterio de la

Dirección General de la Función Pública que no observa impedimento legal para que un funcionario, declarado en situación de suspensión firme de funciones, pueda solicitar y acceder en su caso a la jubilación voluntaria, motivó el inicio de actuaciones por el Defensor del Pueblo, con el objeto de poder establecer criterios en relación con la citada cuestión.

La **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** recordó que las competencias de la **Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas** para el reconocimiento y la concesión de las prestaciones de Clases Pasivas del Estado requieren que previamente el "órgano de jubilación" haya acordado la jubilación del funcionario, y la remita a dicho centro directivo, junto con el certificado de servicios prestados al Estado y restante documentación preceptiva, a efectos de su cómputo en el Régimen de Clases Pasivas.

Al considerar que se podría estar generando una situación de desigualdad para el colectivo de funcionarios penitenciarios mientras que, en otros ámbitos de la Administración General del Estado se reconoce y concede a los empleados públicos en la situación de suspensión firme de funciones el acceso a la jubilación voluntaria anticipada, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la Administración penitenciaria que repare en la conveniencia de modificar el actual criterio restrictivo que mantiene, para adaptarse al criterio amplio y favorable que promueve la Dirección General de la Función Pública, habida cuenta de que el requisito previo para poder conceder la jubilación voluntaria anticipada es el reconocimiento de dicha situación por ese "órgano de jubilación", y así ofrecer una solución favorable a los funcionarios penitenciarios que pudieran encontrarse en estas circunstancias. La citada **Recomendación** está pendiente de respuesta (14017461).

Cómputo del servicio militar

La disposición adicional vigésima octava de la Ley 27/2011, preveía la presentación por el Gobierno, en el plazo de un año, de un proyecto de ley que estableciera un sistema de compensación a la **Seguridad Social** para que por esta pudiera reconocerse, a favor de las personas interesadas, un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria que compensara la interrupción de las carreras de cotización ocasionada por tales circunstancias. Sin embargo, la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, ha paralizado la aplicación de esta disposición. Este aplazamiento ha dado lugar al inicio de actuaciones por parte de esta institución, con la finalidad de conocer su alcance y las previsiones futuras de aplicación de la norma inicial.

El **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** ha informado de que este aplazamiento se halla justificado por la dificultad que conlleva la aplicación de la medida acordada, ya que requiere de numerosos estudios en los que se debe valorar tanto la implicación económica de la misma como la articulación del sistema de compensación con la Seguridad Social, para que pueda ser asumido este aumento del gasto.

La valoración económica resulta en exceso complicada, debido a la dificultad de determinación del colectivo de personas que se verían afectadas por esta medida, ya que tal y como dispone la norma, para poder beneficiarse de la misma no basta únicamente con que en su momento se realizara el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria, sino que, además, es necesario que la carrera de cotización del beneficiario se viera interrumpida a causa de la realización de esos servicios, extremo que sin duda dificulta la determinación de los beneficiarios, al tener que probarse que en todo caso existió una baja laboral previa al inicio de los servicios, por lo que resulta imprescindible más tiempo para proceder a un estudio pormenorizado de la cuestión.

Por todo ello, se han finalizado las actuaciones iniciadas sin perjuicio de que, transcurrido un tiempo prudencial, sean retomadas por la preocupación que al respecto expresan ante el Defensor del Pueblo los afectados y que la cuestión planteada se encuentra, como ha quedado expuesto, en la agenda de trabajo de los departamentos ministeriales implicados (14004748, 14017655 y 14019177).

Asistencia sanitaria

Siguen siendo frecuentes las quejas contra las decisiones de las mutualidades de funcionarios que prestan asistencia sanitaria a través de medios concertados, en supuestos de reintegro de cantidades por la utilización de medios no concertados en situaciones de urgencia, que habitualmente son desestimadas por la entidad por considerar que los supuestos en los que se han utilizado estos medios no eran de urgencia vital, ni se había producido denegación injustificada de asistencia.

Dado que este asunto es recurrente y que, en muchos casos, la utilización de medios no concertados está directamente relacionada con la situación de emergencia que se ha de atender, cuyo carácter vital o no es difícilmente discernible por quien la padece o quienes la presencian, debe reiterarse lo ya expresado en el informe anual del año 2013, sobre la conveniencia de suscribir convenios con los responsables autonómicos del teléfono único de emergencias 112, para que las llamadas realizadas a dicho número sean desviadas a los centros de atención de emergencias de las entidades concertadas, y así evitar en lo posible la derivación automática de estas emergencias a medios ajenos.

También son frecuentes las quejas en las que la falta de información precisa ocasiona trastornos al mutualista.

En este supuesto cabe encuadrar la denegación de abono de unos gastos por asistencia sanitaria de urgencia en un hospital público de Francia a un beneficiario, hijo de un mutualista, por faltar una documentación que exigía una Instrucción de carácter interno, la AM 10/1989, de 11 de diciembre, "dirigida a ordenar, facilitar y unificar el trabajo de los diferentes Servicios Provinciales de la Mutualidad".

Esta institución coincide plenamente con la afirmación de que en el procedimiento administrativo de reintegro de gastos de asistencia sanitaria en el exterior debe quedar debidamente demostrado el cumplimiento de determinados requisitos para obtener una resolución favorable, máxime cuando el abono de estos gastos se realiza con dinero público y que, por tanto, se deben exigir los documentos que acrediten que se ha recibido la asistencia sanitaria, pero discrepa en la exigencia de una documentación que no se conoce hasta el momento en que se solicita el reintegro de los gastos, pues no está publicada en ningún lugar accesible a los beneficiarios.

La falta de publicidad de esa disposición ha podido ocasionar, no solo en este caso concreto, una limitación de los derechos de los mutualistas, que no han obtenido en su momento los documentos que luego les iban a ser exigidos y, cabe suponer que, finalmente, la Mutualidad afectada coincide con esta interpretación, pues se ha podido comprobar que el pasado 28 de junio se ha publicado en el ***Boletín Oficial del Estado*** la Resolución de 26 de junio de 2014, por la que se regula la asistencia sanitaria fuera del territorio nacional, que deroga todas las disposiciones internas que se han estado aplicando en los expedientes gestionados por la mutualidad, y permite a los mutualistas y sus beneficiarios conocer los requisitos para obtener la asistencia sanitaria en el extranjero (14005199).

17.6 PREVENCIÓN DE RIESGOS: ACOSO LABORAL

Durante el año 2014 se han recibido los datos que se habían solicitado a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado, sobre los mecanismos y protocolos establecidos para prevenir y detectar situaciones de acoso laboral del personal al servicio del sector público, en respuesta a la actuación iniciada de oficio a finales de 2013.

Resultados de la actuación de oficio iniciada en 2013

La información remitida permite contrastar el diferente grado de atención que se presta a este problema por las distintas administraciones consultadas, a tenor de la información que cada una de ellas ha proporcionado.

Cantabria, Galicia y Ceuta

Entre las que no disponen de protocolos de actuación ni reseñan planes de prevención, y tampoco aportan datos sobre la incidencia de supuestos de acoso laboral, se encuentran Cantabria, Galicia y Ceuta, aunque esta ciudad autónoma informa de que está vigente en su territorio un protocolo frente al acoso sexual, y precisa que no se ha tenido conocimiento de casos de acoso laboral (13033362, 13033368 y 13033374).

Comunidad de Madrid, Canarias, Castilla y León, y Andalucía

Las comunidades autónomas de Madrid, Canarias, Castilla y León, y Andalucía manifiestan tener en marcha los trabajos oportunos para aprobar en fechas próximas protocolos de actuación frente al acoso laboral. En el caso de Andalucía, la aprobación del protocolo deriva del compromiso adquirido con la denominada “Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014”, y no se aporta dato alguno sobre la incidencia del problema. Canarias alude, en general, a que los conflictos habidos hasta el momento responden a aspectos de carácter psicosocial y que sólo se tiene constancia de un caso de acoso laboral. Por su parte, Madrid informa de que se han tramitado un total de 20 expedientes, de los cuales se han archivado 8 por entender que no se trataba de acoso laboral. Castilla y León informa de que en el período 2010-2011 se han tramitado 33 denuncias y se han impuesto 3 sanciones, y que en el período 2012-2013 se han tramitado 9 denuncias sin concretar los casos en que se ha detectado acoso laboral (13033370, 13033361, 13033364 y 13033221).

País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de protocolos de actuación diferenciados para los ámbitos de Administración General y sus organismos autónomos, para el personal docente, para el personal auxiliar de justicia y para la Ertzaintza, con el fin de adecuarlos a los riesgos y necesidades específicos de cada colectivo. No se aportan, sin embargo datos de incidencia, ni mención a políticas preventivas ni formativas, remitiendo para la obtención de tal información a los Servicios de Prevención correspondientes (13033372).

Ciudad Autónoma de Melilla

La Ciudad Autónoma de Melilla, que dispone de protocolo frente al acoso desde noviembre de 2012, revisado en abril de 2014, informa de que en el período 2012-2013 no ha sido denunciado ningún caso de acoso laboral, resolviéndose los conflictos producidos con cambios en los puestos de trabajo previa aceptación de las partes implicadas. Similar situación se da en Castilla-La Mancha, que dispone de un procedimiento específico desde 2006 para tratar las denuncias de acoso, que en su informe manifiesta que la experiencia de los supuestos analizados por el Servicio de Prevención de la Junta revela que se trata habitualmente de malas relaciones interpersonales que se resuelven con cambios en la gestión de los centros de trabajo. En concreto, en 2013, las cinco denuncias habidas finalizaron concluyendo que no había acoso laboral sino malas relaciones personales. Y lo mismo ocurre en Navarra, con protocolo vigente de julio de 2010, que informa de que en ninguno de los 74 casos tratados entre los años 2011 y 2013 se pudo constatar la existencia de acoso, sino la existencia de conflictos interpersonales o problemas relacionales (13033375).

Cataluña

Cataluña dispone de protocolo de acoso desde 2003, siendo el vigente del año 2009, revisado en 2014 para reforzar aspectos como la confidencialidad, la celeridad, la objetividad y la participación de los afectados y los representantes de los trabajadores. En cuanto a incidencia del problema, da cuenta de 244 solicitudes de intervención, entre 2004 y 2012, de las que en 11 casos se confirmó la existencia de indicios de acoso (13033365).

Illes Balears y La Rioja

Otras comunidades autónomas, además de disponer de protocolos específicos de actuación, informan sobre la realización de actividades preventivas de carácter colectivo e individual (evaluaciones de oficio de riesgos psicosociales, charlas formativas, talleres, cursos, etc.). Es el caso de Baleares, que informa de un total de 58 denuncias entre los años 2007 y 2013 lo que equivale a un 0,5 por mil teniendo en cuenta que la plantilla media en esos años fue de 17.000 trabajadores. También lo es el de La Rioja, cuyo informe insiste en el carácter preventivo de las actuaciones llevadas a cabo por el servicio competente, y destaca la aplicación del protocolo aprobado en marzo de 2012 no sólo para los supuestos de acoso sino también para los conflictos interpersonales que se produzcan para evitar que estos se conviertan en aquellos. En cuanto a incidencia, en La Rioja se da cuenta de 2 intervenciones en 2012 y 3 en 2013 (13033360 y 13033369).

Aragón

Aragón, con protocolo vigente de diciembre de 2012, informa, sin concretar fechas, de un total de 4 casos y de la próxima realización de evaluaciones de riesgos psicosociales, de oferta formativa a trabajadores personal directivo y delegados de prevención y de la formación de una bolsa de mediadores, formados para intervenir en los conflictos y como herramienta de apoyo a trabajadores y directivos (13033358).

Asturias

Asturias, Extremadura y Murcia son las comunidades autónomas que remiten información exhaustiva que parece revelar una mayor sensibilidad hacia el problema. Asturias, a través del Servicio de Prevención Propio y Mancomunado, valora y responde a todas las comunicaciones de riesgo psicosocial con independencia del canal a través del cual se reciban y que han sido, desde 2007, un total de 433, de las cuales 172 alertaban de un riesgo de conflicto que en 65 de los casos podía considerarse inicialmente de acoso laboral. Según el informe en el 97 por ciento de los casos eran otros los riesgos psicosociales subyacentes, el 2 por ciento parecían cumplir con los criterios diferenciales del acoso laboral y el 1 por ciento restante a los de acoso sexual (13033359).

Extremadura

Extremadura informa de su protocolo de actuación para el ámbito de la Administración General de 2011 y de las actuaciones de difusión del mismo entre todos sus trabajadores, así como de la puesta a disposición de los mismos de un "diario de incidentes" (para acotar y recoger los acontecimientos conflictivos) y de un "correo electrónico confidencial" para comunicaciones y consultas. Se mencionan asimismo las acciones formativas desarrolladas hasta ahora y se informa de un total de 15 comunicaciones, de las cuales sólo una pareció confirmar la existencia de situación de acoso. A lo anterior deben añadirse los protocolos específicos para los ámbitos educativo (1 denuncia en 2014) y sanitario (22 denuncias desde 2006, de las que sólo 2 revelaron supuestos de acoso y siendo responsable, además, la misma persona) (13033367).

Región de Murcia

Murcia informa de la existencia de un Servicio de Prevención Coordinador y de servicios específicos en el ámbito educativo, sanitario y del Instituto Murciano de Acción Social. El Servicio Coordinador, además de actuaciones preventivas, está trabajando en la elaboración de un Protocolo de Prevención y Actuación aplicable a todo el personal dependiente de los cuatro servicios de prevención y de la puesta en

marcha de una experiencia piloto denominada “Programa de intervención para la mejora del clima laboral en las unidades” cuya finalidad queda descrita en el título. En cuanto a incidencia, menciona el informe la intervención en 62 casos (desde 2011 hasta 2013) de los que 13 contenían algún indicio de conducta dañina no explicable por razones organizativas, si bien en ninguno se constató la existencia de acoso laboral en sus términos precisos. En los ámbitos de los otros servicios de prevención se da cuenta de 10 denuncias desde 2011 en el sanitario, y de 6 en el educativo, sin constatarse la existencia de acoso, si bien están en estudio 2 conflictos surgidos en centros educativos cuya investigación no había finalizado (13033373).

Comunitat Valenciana

La Generalitat Valenciana, explicaba en su escrito que en la Administración valenciana existen protocolos de actuación relativos a las situaciones de acoso moral en el trabajo y de acoso sexual o por razón de sexo. La prevención de riesgos laborales la realiza, a partir de 2013, excepto en el ámbito sanitario, el INVASSAT y la investigación de denuncias es competencia de la Subdirección General de Atención al Ciudadano, Calidad e Inspección de Servicios que debe realizar las comprobaciones oportunas y proponer las medidas correspondientes, salvo en lo concerniente a las denuncias de los sectores docente y sanitario, en las que intervienen los servicios de inspección respectivos.

Los datos relativos a la incidencia real de estas situaciones y denuncias tramitadas en 2013 que ofrece la Generalitat son 15 intervenciones de los recursos de prevención del INVASSAT y 5 intervenciones de los recursos de prevención de la Consejería de Sanidad.

Por su parte, la Subdirección General de Atención al Ciudadano, Calidad e Inspección de Servicios tramitó 4 denuncias por acoso moral, que finalizaron descartando esta situación, aunque en los informes se recomendó la modificación de algunas disfunciones en el entorno laboral de los denunciantes (13033366).

Administración General del Estado

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas sobre el acoso laboral en el ámbito de la Administración General del Estado, tras describir los pasos previos a la aprobación del protocolo vigente, de 2011, da cuenta del seguimiento efectuado al mismo: el primero en el año 2011, transcurrido el plazo de dos meses desde su publicación; el segundo en el año 2012, cuya información se incluyó en la Memoria de Prevención de Riesgos Laborales de dicho año, y el último en el año 2013, para conocer el estado de situación, actualización y posible mejora del citado instrumento.

De esta última revisión, según la documentación recibida resulta, respecto de su implantación, que todos los departamentos y organismos han hecho su adaptación del protocolo, o bien han acordado utilizar el común, o el elaborado por su correspondiente departamento ministerial. Respecto a la difusión del protocolo en las distintas unidades, teniendo en cuenta la importancia de ésta como medio preventivo, el medio elegido ha sido la intranet corporativa, así como el correo corporativo del empleado público o de los tablones de anuncios del centro de trabajo, y se incluye en la información de acogida que se facilita a los nuevos empleados. También se ha comunicado a las secciones sindicales, a los delegados de prevención y a los comités de seguridad y salud.

En varias unidades, y tras la aprobación del protocolo, se ha efectuado la evaluación de factores psicosociales de puestos de trabajo, con el fin de analizar los aspectos del diseño y la organización del trabajo, así como los contextos sociales y organizativos que puedan causar daño psicológico o físico. También se han llevado a cabo diversas actuaciones informativas y formativas en distintos ámbitos: creación de buzones de consulta; charlas informativas sobre riesgos psicosociales, por centro de trabajo; cursos de acoso laboral y protocolos de actuación, de prevención del estrés, de identificación y resolución de conflictos; cursos on line de formación interna y formación a mandos superiores sobre liderazgo preventivo y resolución de conflictos.

Respecto a los casos producidos en el último período analizado, se han comunicado un total de 79 denuncias por acoso durante el período transcurrido entre julio de 2012 y julio de 2013, correspondientes a 25 unidades. El resultado de dichas denuncias ha sido el siguiente: 36 denuncias no fueron admitidas a trámite por “no cumplir con las condiciones exigidas o por resultar evidente que lo planteado no pertenece al ámbito del protocolo. Otras 34 denuncias fueron admitidas a trámite pero, tras su valoración, se concluyó que no se trataba de casos de acoso laboral. Otras 6 están aún en tramitación, y 3 de las denuncias concluyeron con la calificación de acoso y supusieron la apertura del expediente correspondiente. El comité asesor previsto para los casos dudosos se ha constituido en 2 ocasiones.

La **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** concluye que el grueso de las denuncias que se presentan por acoso laboral en la Administración General del Estado no reúnen las condiciones para ser calificadas como tal, según los criterios comúnmente admitidos y recogidos en el protocolo. Lo que no impide que se trate de conflictos interpersonales u otras conductas que, igualmente, hay que prevenir y, en su caso, sancionar, pero no con la calificación de acoso laboral.

En este sentido, debido al mandato contenido en la Resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 5 de mayo de 2011, la Dirección General de la Función Pública está procediendo a una revisión del Protocolo de Acoso Laboral

con el fin, sobre todo, de lograr una mejor articulación del mismo con el procedimiento sancionador general, y de asegurar que se respetan las garantías y derechos de todos los implicados, pero no se prevén modificaciones en el concepto de acoso ni en los mecanismos básicos de prevención y de actuación frente a las denuncias por este motivo (14002145).

Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior

También en el año 2014 se ha actuado de oficio ante el **Ministerio de Defensa** y el **Ministerio del Interior,** a efectos de conocer la incidencia real y los actuales datos de las **situaciones de acoso laboral y sexual** producidas cuando esté implicado personal de las **Fuerzas Armadas,** del **Cuerpo de la Guardia Civil** o del **Cuerpo Nacional de Policía.** De la información trasladada por los citados departamentos ministeriales se desprende que, en los respectivos ámbitos, están perfectamente definidas las políticas básicas tendentes a prevenir, detectar y erradicar el acoso en los lugares de trabajo, estableciendo un elenco de medidas organizativas y preventivas, con la finalidad de evitar situaciones que pueden propiciar la aparición de estos conflictos, así como protocolos de actuación para erradicar las conductas de acoso (14009964, 14010031 y 14010249).

Conclusiones y recomendaciones

Las encuestas y estudios sobre acoso laboral arrojan unos resultados preocupantes. Según datos proporcionados por la Comisión Europea a través de la Fundación de Dublín (Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo), el 6 por ciento (9 millones de trabajadores) están sometidos a violencia física en su entorno de trabajo. Otro 9 por ciento (13 millones) está sujeto a intimidación y acoso psicológico en su trabajo y más de 35 millones de trabajadores europeos sufren estrés relacionado con el trabajo, constituyendo la principal causa de absentismo y un perjuicio económico de, al menos, 20.000 millones de euros por año en tiempo de trabajo perdido y costes en salud.

La V Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, realizada en 2010 a una muestra de 44.000 trabajadores de 34 países europeos, ofrece unos datos algo mejores. Un 4 por ciento de los trabajadores declararon haber sido víctimas de intimidación o acoso en el año anterior a la encuesta (2009). Asimismo, un 2 por ciento de los trabajadores denunciaron haber sido objeto de violencia física en el año anterior, mientras que el 1 por ciento de que fueron objeto de acoso sexual.

Sin embargo, los datos aportados por las distintas administraciones públicas apuntan a que los supuestos de acoso laboral denunciados o detectados tienen una incidencia mucho menor que la que señalan las encuestas y trabajos de campo que

abordan este problema, lo que revela su carácter oculto y el escaso conocimiento de los medios y formas de abordarlo. Ello conduce a la formulación de las siguientes propuestas:

- Primero, incrementar el rigor de encuestas y trabajos de campo para obtener resultados fiables.
- Segundo, mejorar la información y la formación de los empleados públicos, no sólo para que conozcan los recursos y mecanismos de los que disponen, sino también para que sepan identificar las situaciones de acoso y se conciencien de su deber de denunciarlas, tanto si son víctimas como si son testigos.
- Tercero, mejorar la capacidad de detección de estos casos por los servicios competentes.
- Cuarto, mejorar los protocolos de actuación para dotarlos de agilidad y contundencia, de manera que se genere un clima de confianza entre sus destinatarios.

Estas medidas podrían acompañarse de otras en el ámbito normativo, dirigidas a clarificar las conductas y actitudes constitutivas de acoso, a su tipificación y a la toma en consideración de sus consecuencias para quienes las padecen. De acuerdo con ello se recomendó, en primer lugar, que el acoso laboral se tipifique autónoma y específicamente como infracción laboral en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto). En segundo lugar, se recomendó que se estudie la posibilidad de incluir entre las enfermedades profesionales los padecimientos derivados del acoso laboral, de acuerdo con los criterios de la Unión Europea y de la OIT. Y, en tercer lugar, se recomendó que se defina normativamente el acoso laboral, reuniendo en una definición las distintas modalidades de acoso que aparecen hoy descritas en distintos textos normativos, lo que exigiría en su momento la adecuación de los protocolos de las administraciones públicas, y del propio Estatuto de Empleado Público.

18 OTRAS CUESTIONES

Se recogen en este capítulo una serie de epígrafes, de contenidos muy distintos entre sí, pero que no tienen suficiente desarrollo como para conformar capítulos propios en el conjunto del informe.

18.1 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 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 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.

El citado texto reglamentario prevé el establecimiento de los procedimientos que permitan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y de las autoridades, y demás personal a su servicio, que podrá ser iniciado de oficio o por reclamación de los interesados. El plazo previsto para dictar resolución es de seis meses desde el inicio del procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un periodo extraordinario de prueba. El incumplimiento de este plazo es práctica habitual por parte de las distintas administraciones implicadas en los procedimientos de esta naturaleza, según se ha podido constatar un año más tras el estudio de las numerosas quejas recibidas (14020416, 14020521, 14020214, 14020615).

En el ámbito de la Administración central cabe citar la tardanza en resolver varios expedientes de responsabilidad patrimonial, por los daños causados en la cosecha de arroz de 2008 a los **cultivadores de parcelas de arroz**, como consecuencia del aumento de salinidad y turbiedad del agua del río Guadalquivir, hechos probados con documentos en los expedientes, así como las toneladas de este cereal perdidas en dicha cosecha, individualizadas para cada arrocero. Al tratarse de una **responsabilidad administrativa solidaria de todos los entes administrativos concurrentes –Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y Autoridad Portuaria de Sevilla**– y al no ser posible que el mencionado ente público atienda a los requerimientos de documentos efectuados por la Secretaría General

Técnica del citado departamento, se ha solicitado a la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Presidencia** que acuerde impulsar el procedimiento y se dicte, sin más demora, resolución expresa que declare la responsabilidad patrimonial de la Administración con carácter solidario. Se está a la espera de recibir la información solicitada. (14022864)

En otro supuesto de responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, los comparecientes presentaron una reclamación ante la **Confederación Hidrográfica del Ebro,** por los daños sufridos en sus viviendas a consecuencia de las inundaciones producidas por los ríos Ulzama y Arga, solicitando que de forma conjunta y coordinada con el **Departamento de Fomento del Gobierno de Navarra** en el ejercicio de sus respectivas competencias, se llevasen a cabo las actuaciones precisas para evitar o minimizar las afecciones producidas por tales inundaciones, sin haber recibido respuesta a dicha reclamación. El mencionado organismo de Cuenca indica que la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial incoados por tales hechos está supeditada a la información que facilite el **Gobierno de Navarra**. Esto, unido a la complejidad que revisten dichos expedientes al referirse a unos hechos cuyo origen está en el año 1982, hace necesario localizar antecedentes históricos y expedientes administrativos para tener un conocimiento ajustado sobre lo acontecido. Se está a la espera de recibir información complementaria por parte de la citada **Confederación Hidrográfica** (14009666).

En el marco sanitario es más significativo el retraso en **resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial**, dadas las numerosas autoridades que intervienen en los mismos y las diversas actuaciones e informes indispensables de realizar 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 una intervención quirúrgica en el **Hospital General Universitario de Valencia.** El procedimiento se inició con fecha 25 de noviembre de 2011 y hasta el 3 de noviembre de 2014, una vez recabada toda la información solicitada y documentación requerida a los distintos organismos implicados, no ha sido posible formular propuesta de resolución, que ha sido remitida al **Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana** para que emita el preceptivo dictamen, previamente a dictar resolución. Prosiguen las actuaciones ante la Consejería de Sanidad de dicha Administración autonómica. (12011035)

Es significativo el caso de la **Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía** que, transcurridos más de ocho años desde que se formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial, derivada de la muerte de una persona en el incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz), el 7 de septiembre de 1992, aún no ha dictado resolución. La última comunicación recibida por parte de la **Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía** indicaba

que se iba a impulsar la tramitación del expediente, con el fin de proceder a la resolución del mismo a la mayor brevedad. No se ha recibido la información solicitada a este respecto (11013792).

18.2 EXPROPIACIÓN

La mayoría de las quejas recibidas en materia de expropiación durante 2014 hacen referencia, como en años anteriores, a la tardanza en el pago de las indemnizaciones derivadas de una actuación expropiatoria, cuyos elementos intervinientes, en cada fase del procedimiento, son la Administración expropiante y el Jurado Provincial de Expropiación.

En el informe del pasado año se dio cuenta de un supuesto de especial relevancia por **las dilaciones y la deuda impagada por parte de la Administración del Estado** a un gran número de personas, cuyos bienes y derechos habían sido afectados por una actuación expropiatoria en Andalucía, la mayoría de ellas pequeños agricultores de Granada y Jaén cuyas fincas habían sido ocupadas, algunas hace más de ocho años, sin haber cobrado el justiprecio en algunos casos, y, en otros, sin que ni siquiera se haya llegado a valorar la expropiación. La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento** anuncia que en breve se van a adoptar medidas para el pago de las indemnizaciones y para agilizar la tramitación de los expedientes en proceso.

Esta institución consideró insuficientes tales medidas, dada la magnitud del problema planteado, y decidió proseguir las actuaciones iniciadas solicitando información sobre lo siguiente:

1. Desarrollo de la encomienda a la empresa pública Ineco para agilizar los trabajos de tramitación de los expedientes de expropiación en proceso y la determinación del justiprecio. Con el fin de no dilatar más esta fase del procedimiento, se recomienda que la valoración de los bienes o derechos expropiados sea realista, de manera que en la medida de lo posible se alcance el mutuo acuerdo y se evite el traslado de los expedientes al Jurado Provincial de Expropiación que, debido a la carencia de medios y volumen de expedientes, tarda más de lo que se puede considerar admisible en dictar resolución.
2. Inicio del pago de las indemnizaciones debidas a los expropiados por los diferentes conceptos, con cargo a la partida de 43,8 millones de euros destinados a este fin en los presupuestos de 2013.

3. Previsiones presupuestarias en el ejercicio 2014 para seguir haciendo frente a los pagos, interesando conocer si se ha barajado la posibilidad de aprobar un plan destinado a asumir la deuda contraída con motivo de las expropiaciones, al igual que se han aprobado planes administrativos para el pago de los proveedores.

La información solicitada a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda,** todavía no se ha recibido (13025724).

La tardanza excesiva en pagar el justiprecio de una finca expropiada en el año 2008, con motivo de una actuación urbanística en el municipio de Getafe (Madrid), debido a la inactividad del beneficiario de la expropiación o dejación de funciones del **Ayuntamiento de Getafe** en el proceso expropiatorio, obligado a asumir tal responsabilidad respecto al expropiado en su condición de agente expropiatorio, en salvaguardia de los intereses de quien se ha visto privado de la posesión de sus bienes, dio lugar a formular una **Sugerencia** al citado **Ayuntamiento de Getafe** para que procediera a abonar al interesado la cantidad debida. Dicha **Sugerencia** ha sido aceptada y abonado el justiprecio (11009500).

Características similares concurren en un supuesto sobre demora en el pago de la compensación económica acordada en Junta de Gobierno Local del **Ayuntamiento de Socuéllamos** (Ciudad Real), celebrada el 2 de marzo de 2009, por la expropiación de un terreno para la reparcelación de un polígono industrial. Dada la reticencia de dicho Ayuntamiento a asumir la obligación que le incumbe, en tanto que se trata de una actuación urbanística y, como tal, sus competencias no decaen por el hecho de que el beneficiario de la expropiación no sea el propio a Ayuntamiento, se formula una **Sugerencia** al **Ayuntamiento de Socuéllamos** para que realice las actuaciones necesarias frente a la beneficiaria de la expropiación y proceda al pago de la compensación económica debida y, en su caso, de los intereses de demora que correspondan al interesado. Se está a la espera de recibir respuesta (12005800).

Uno de los obstáculos con el que se encuentran los propietarios inmersos en una actuación expropiatoria es conseguir el **abono de los distintos tipos de intereses** que, por imperativo legal, la Administración está obligada a pagar, tanto si el justiprecio se ha fijado mediante resolución del Jurado Provincial de Expropiación o de mutuo acuerdo, de tal suerte que los titulares de bienes y derechos que han sido desposeídos a la fuerza de aquellos en aras del interés general, no reciben en ocasiones la justa compensación a la que tienen derecho, o tardan más de lo razonable en ser totalmente resarcidos. El devengo de tales intereses se produce automáticamente sin necesidad de previa reclamación por el acreedor.

En un supuesto en el que se justificaba la no procedencia de pagar interés de demora de ningún tipo, dado que el justiprecio se acordó de mutuo acuerdo, al que se

hizo alusión en el informe anterior, se dejó constancia, una vez más, ante la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del Ministerio de Fomento,** de la posición institucional respecto a la obligación genérica de la Administración expropiante a abonar las indemnizaciones establecidas en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa. En virtud de lo cual se formuló una **Sugerencia** a la mencionada Administración para ordenar la tramitación del expediente de intereses de demora para su posterior pago al interesado. La citada resolución ha sido aceptada (12018277).

El artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la **indemnización hasta el límite en que exista conformidad** entre aquel y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio. El incumplimiento de este precepto, o la demora en satisfacer este derecho a los propietarios afectados por una actuación expropiatoria, supone un perjuicio económico añadido a los intereses de aquellos, ya que hasta que no se resuelva el litigio o recurso pendiente, que puede durar años, se ve privado de recibir parte de la indemnización que le corresponda por la pérdida del bien o derecho expropiado. Por este motivo se inician actuaciones, entre otras administraciones, ante la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda,** del **Ministerio de Fomento,** y ante la **Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía,** ambas resueltas favorablemente (14003367 y 12284825).

Como se puso de manifiesto en el informe de 2013, el **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** no ha aceptado la **Recomendación** formulada para que la Ley de la Reforma de las Administraciones Públicas afrontara la reforma del **funcionamiento del Jurado Provincial de Expropiación**, para mejorar el sistema vigente, por lo que tales órganos siguen justificando los retrasos en resolver los expedientes de justiprecio que reciben en la carencia de medios personales y materiales y en el corto plazo establecido para la resolución de los mismos.

Así se pronuncia el **Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Lleida** en un supuesto de demora en resolver el expediente de justiprecio de un ciudadano, cuya finca había sido ocupada hace años. Alega que el incremento del número de expedientes y recursos de reposición que han tenido entrada en el Jurado, unido a la falta de vocales técnicos suplentes y a la falta de plena disponibilidad de los titulares nombrados, ha generado un importante colapso en su actividad, añadiendo que la nueva regulación legislativa en la composición de los miembros de los jurados provinciales de expropiación, provocó la paralización de la actividad de estos hasta la designación de los nuevos vocales. Solicitadas a la Administración competente medidas para agilizar el funcionamiento y eficacia de dicho órgano, se reforzó

mediante la designación de un funcionario interino y, en sesión celebrada en fecha 28 de noviembre de 2014, se resuelve el expediente de justiprecio (14003367).

18.3 DEPORTES

18.3.1 Licencias a los entrenadores de fútbol

Las federaciones deportivas, configuradas legalmente como asociaciones privadas, de base corporativa sectorial, y por tanto, en principio, no sujetas a la supervisión del Defensor del Pueblo, tienen atribuido también el ejercicio de determinadas funciones públicas de carácter administrativo, lo que posibilita la intervención de esta institución en aquellas quejas relacionadas con actos ejecutados en el ejercicio de dichas funciones públicas delegadas.

Así ha ocurrido con el trato discriminatorio a los **entrenadores de fútbol,** en función de dónde hayan obtenido su título, a la hora de inscribirse en la federación correspondiente. Se trata de una discriminación derivada del hecho de que, siendo la inscripción federativa obligatoria para todos los entrenadores que quieran ejercer como tales, se fijen una serie de condiciones, fundamentalmente en forma de cuotas de inscripción, destinadas claramente a favorecer a quienes han obtenido el título en las propias federaciones respecto de quienes obtienen su título de entrenador de fútbol en otros centros de enseñanzas deportivas distintos de los federativos.

Así, en el ámbito territorial de Castilla y León el acuerdo federativo de la temporada pasada (2013-2014) disponía que para aquellos entrenadores cuyo título académico hubiese sido obtenido por un centro de formación de la **Federación de Castilla y León de Fútbol**, o por otro cuyo titular fuese otra federación de ámbito autonómico o la propia **Real Federación Española de Fútbol**, obtendrían una bonificación total de la cuota de inscripción fijada en 1.500 euros. Es decir, los 1.500 euros de la cuota sólo los pagaban aquellos entrenadores que hubiesen obtenido sus títulos en los centros autorizados por la Administración Pública que no formaban parte de la estructura federativa, lo que el propio **Tribunal del Deporte de Castilla y León** consideró que constituía una discriminación que vulneraba el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española.

La resolución adoptada para la presente temporada no recogía expresamente dicha bonificación, sino que lo que hacía era articular un medio instrumental, fuera del acuerdo impugnado, mediante el cual llevar a cabo la referida bonificación a los alumnos formados en la estructura federativa, que en este caso adoptaba la forma de exención. En concreto, la **Federación de Castilla y León de Fútbol**, al convocar los

cursos de entrenadores para la temporada 2014/2015, incluía en la convocatoria un párrafo aludiendo a un acuerdo suscrito entre la Escuela de la Federación y el Comité de Entrenadores, por el cual se eximía a los alumnos federativos de abonar la cantidad establecida como cuota de primera inscripción, esto es, los 1.500 euros. También este acuerdo fue declarado nulo, tal y como ha informado la **Dirección General de Deportes de la Junta de Castilla y León** (10025740).

El mismo trato discriminatorio fue el objeto de las quejas tramitadas ante la **Dirección General de Juventud y Deportes de la Región de Murcia,** que comunicó que las cuotas establecidas por la Federación Territorial de Fútbol para la afiliación al Comité de Entrenadores, denunciadas por discriminatorias por los promotores de las quejas, habían quedado temporalmente suspendidas (13031414, 14004146).

Otra vertiente de la discriminación de trato entre unos entrenadores y otros, se puso de manifiesto en las bases de competición aprobadas por la **Federación Extremeña de Fútbol** para la presente temporada, para las categorías de 1ª Juvenil Autonómica y 1ª Regional, en las que se establecía la obligatoriedad de presentar un entrenador titulado mínimo Nivel 1 o abonar 300 euros y el compromiso de realizar el curso en dicha Federación, con descuento de dicho importe del total del curso al finalizar los estudios, lo que podría suponer una coacción a los posibles futuros entrenadores, atentatoria contra la libre elección de Centro en el que cada uno quiera realizar sus estudios.

Dichas bases de competición fueron impugnadas por un centro privado de formación sin haber tenido respuesta alguna, estando la queja actualmente en trámite ante la **Federación Extremeña de Fútbol** y ante la **Dirección General de Deportes de la Junta de Extremadura** (14021611).

18.3.2 Deportistas menores de edad

Como en años anteriores, se siguen recibiendo quejas relativas a la actuación de los clubes de fútbol base que dificultan la salida de jugadores, menores de edad, a quienes se deniega la baja de la licencia federativa o se le condiciona al pago de unas cantidades en concepto de unos presuntos o reales derechos de formación, lo que en principio es rechazado por los padres promotores de las quejas.

Se trata de una situación que enrarece el ambiente en el equipo, al que trasciende el conflicto surgido y, en ocasiones, lleva aparejada la nula o escasa participación del futbolista en las competiciones deportivas; motivo por el cual la solución final suele pasar por el abono de las cantidades exigidas por el club, permitiendo así la liberación del jugador, o bien el abandono de la práctica deportiva por parte del menor.

Los derechos de formación y traspaso de jugadores menores de edad son muy controvertidos por los distintos intereses en juego: económicos, personales y deportivos que, a veces, se utilizan al margen de la finalidad de las normas en las que se regulan. Destaca el caso que dio lugar a la admisión de una queja a trámite ante la **Federación Gallega de Fútbol** por la retención federativa que pesaba sobre un jugador menor cuya licencia la tenía un club de Vigo que no accedía a renunciar a sus presuntos derechos, a pesar de que el jugador se había trasladado a Madrid, en cuya tramitación se puso de manifiesto la ausencia de voluntad alguna por parte de la Federación implicada de intentar siquiera una solución al problema planteado en los términos reiteradamente propuestos por esta institución.

La queja versaba acerca de la aplicación del artículo 136 del Reglamento General de la **Real Federación Española de Fútbol**, referido a categorías de deportistas menores de edad, cuya regla general es que el futbolista queda libre de compromiso al finalizar cada temporada excepto en la última de cada licencia. En aquellas, a su término, el menor queda libre de compromiso y puede tramitar su nueva licencia por el equipo de su elección sin necesidad de ningún requisito. Pero en la última se le impone, en beneficio del club que tiene un equipo en una categoría superior a la del que se trate, una carga formal adicional, esto es, exteriorizar positivamente una declaración de voluntad solicitando expresamente la baja, en un plazo de tiempo concreto dado que, en otro caso, el club está autorizado a tramitar la nueva licencia.

Se trata de una previsión de protección del club frente al futbolista, sin consideración a especialidad alguna por razón de su minoría de edad, lo que plantea dudas sobre que la misma sea respetuosa con el ordenamiento jurídico, pues aunque es cierto que de manera directa ya no existe un derecho de retención del futbolista menor de edad, de algún modo subsiste una situación semejante a la prórroga de su licencia, para el caso de que no manifieste expresamente su voluntad contraria dentro de un plazo determinado, mediante una fórmula establecida en interés exclusivo de los clubes, fundamentalmente económico, por la cual sigue restringiéndose el derecho del menor de edad a la libre práctica deportiva en competiciones oficiales, pues la aplicación de la norma puede implicar privar a un menor de edad de la posibilidad de jugar en un equipo de su propia elección al concluir la temporada.

Por eso sería exigible que, más allá de la declaración genérica del artículo 6.1 del Código Civil de que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, en estos supuestos el menor, a través, en su caso, de su representante legal, tuviese una protección frente al club que se ampara en el artículo 136 del Reglamento General para retener a un jugador menor de edad contra su voluntad, como consecuencia de una falta de comunicación en plazo. Tal protección habría de consistir, como mínimo, en una adecuada divulgación de la norma que lleve a un conocimiento específico de

sus consecuencias, que pueden ser, como es el caso, muy perjudiciales para el menor en beneficio del club; conocimiento que, conforme a las reglas generales de la buena fe, restablecería el equilibrio entre las partes para hacer conciliable el interés del club y, en caso de conflicto, el superior interés del menor.

Dicha información debería ser proporcionada, en primer lugar, por el club en el momento en el que, conforme al precepto aquí en cuestión, el deportista menor de edad, mediante su representante legal, solicita la continuidad de la adscripción al club en el año de licencia a cuyo término se produce el efecto de continuidad automática, salvo solicitud de baja. Pero, además, sería preciso también que las federaciones, antes de tramitar estas licencias de último año comprobasen que se había facilitado esa información específica pues, de no ser así, el superior interés del menor de edad, en su condición de sujeto de especial protección y en su derecho a la práctica deportiva federada que se deriva de los artículos 39.4 y 43.3 de la Constitución habría de prevalecer sobre los intereses económicos del club.

En el caso planteado en la queja se podía presumir que el interesado, padre del menor, era conocedor del artículo 136 del Reglamento General, de los requisitos exigidos y de las consecuencias de su incumplimiento. Desde esta perspectiva, el equilibrio entre los intereses del club de procedencia y el interés del menor podía entenderse respetado y, por lo tanto, el club podía tramitar, como hizo, la licencia en la categoría de cadete del menor para la siguiente temporada, siendo titular de todos los derechos y facultades que para el club se derivan de tal licencia.

Ahora bien, no basta ser titular de un derecho, sino que, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Código Civil, ha de ser ejercido conforme a las exigencias generales de la buena fe sin incurrir en abuso de derecho, lo que tiene que ser de especial observancia cuando se trata de un derecho que se ejercita contra un menor en un ámbito que afecta directamente a su esfera y desarrollo personal, como es la propia práctica deportiva. Y a tales efectos han de tenerse en cuenta las circunstancias del caso concreto, en que el menor desde hacía meses se encontraba ya desplazado y viviendo en Madrid, donde cursaba sus estudios, de manera que resultaba indiscutible la imposibilidad de incorporación a la disciplina del club radicado en Vigo. Y frente a ello, el club de origen insistía en el ejercicio estricto de su derecho sin más alternativa que la de que el menor volviera a Vigo a la disciplina de su club y, sobre todo, en la pretensión de denunciar a la Real Federación Española de Fútbol el incumplimiento de dicha obligación, con la finalidad implícita de impedir la tramitación de toda licencia por cualquier otro club.

El ejercicio en tales términos de su derecho, tratándose de un menor de edad, y en las circunstancias concurrentes, se considera que no es conforme a la buena fe y constituye un acto abusivo que el Ordenamiento Jurídico no ampara tal y como prevé

el artículo 7.2 del Código Civil. Y ello fue lo que llevó, finalmente, al **Comité Gallego de Justicia Deportiva** a resolver estimando el recurso interpuesto por el promotor de la queja, en representación de su hijo menor de edad, contra la resolución del Comité Territorial Jurisdiccional y de Conciliación de la **Federación Gallega de Fútbol**, declarando que el jugador menor de edad no tenía vinculación deportiva con el club de procedencia, por lo que se conminaba a la Federación a la cancelación de la licencia y a expedir en un plazo máximo de 5 días la oportuna certificación en la que constase la libertad del menor para jugar en el equipo de su elección. Todo ello sin perjuicio de las acciones que, en el orden jurisdiccional que procediese, pudiera ejercitar en su caso el club de procedencia contra quien considerase pertinente por los posibles daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la licencia cuya cancelación se acordó.

Cabe destacar que esta resolución fue adoptada utilizando entre sus considerandos, precisamente, los de la **Recomendación** 39/2002, de 25 de abril, del Defensor del Pueblo, sobre supresión del derecho de retención y prórroga de futbolistas aficionados en edad escolar, en la que se dejaba clara constancia de la ilegalidad de tales presuntos derechos, por colisionar con otros reconocidos al menor por la Constitución y las leyes, cuyos fundamentos no fueron tenidos en cuenta por la federación gallega a lo largo de la tramitación de la queja (12025315).

Con estos antecedentes, cabe reseñar la queja remitida por el **Defensor del Pueblo Andaluz**, denunciando la actuación de los clubes de fútbol base que dificultan la salida de jugadores, menores de edad, bien denegándoles la baja de la licencia federativa o bien condicionándola al pago de unas cantidades.

Según el escrito recibido del **Defensor del Pueblo Andaluz**, tras la tramitación de diferentes expedientes de queja incoados a instancia de parte, se entendió oportuno iniciar una actuación de oficio que viniera a analizar la cuestión desde una perspectiva más general, partiendo de la premisa de la necesidad de evitar la mercantilización de un deporte cuando está siendo desarrollado por menores de edad, dirigiéndose en ese sentido a la **Federación Andaluza de Fútbol,** con el fin de conocer sus criterios ante estas prácticas y plantear la posibilidad de fijar alguna regulación o criterio interpretativo para evitar situaciones injustas o abusivas.

La **Real Federación Andaluza de Fútbol (RFAF)** respondió indicando que compartía el posicionamiento manifestado por el **Defensor del Pueblo Andaluz** señalando, entre otras cuestiones, que cuando el jugador pretende formar parte de un club profesional, de primera línea, es lógico, en protección de los clubes formadores, que estos obtengan una compensación por derechos de formación para redistribuir la riqueza que la práctica del propio deporte genera; sin embargo, este legítimo derecho

se está aplicando en otros ámbitos de forma claramente perjudicial para los menores, lo que no tiene ni apoyo reglamentario, ni apoyo federativo.

Por otra parte, cuando un menor solicita la carta de libertad para incorporarse a un nuevo club, de inferior o igual categoría que el de procedencia, podría entenderse que constituye un abuso de derecho el solicitar una contraprestación para su obtención, pues no es ése el espíritu de la norma, ni su finalidad. Claro que, el problema habitual para perseguir estas conductas es básica, y fundamentalmente, un problema de prueba, ya que los clubes presuntamente solicitan esas dádivas, verbalmente, pero posteriormente niegan dicha solicitud ante los comités federativos.

La contestación de la **Federación Andaluza de Fútbol** aludía a la supresión en el Reglamento Federativo del artículo que podía dar soporte reglamentario a las peticiones económicas por parte de los clubes para la concesión de cartas de libertad a jugadores menores, al establecerse que “en ningún caso, la carta de libertad podrá estar sujeta a condición alguna, y si constara alguna se tendrá por no puesta”. También mencionaba la aprobación por la propia federación del Reglamento del Menor, cuyo texto contenía una serie disposiciones de relevancia respecto a la formación integral de los menores. Su exposición de motivos señalaba cuestiones que, pese al tiempo transcurrido, siguen vigentes hoy en día, como cuando afirma que “el enorme trasiego de jugadores [...] desde edades tempranas, a clubes que se dedican a la caza de talentos deportivos, viene produciendo el desarraigo de los menores de su entorno formativo, y su abandono de la vida escolar, [...] lo que en la práctica determina la situación de fracaso escolar, en un gran número de jugadores que no llegan a la catalogación de profesional de élite”. Asimismo afirma que “la formación educativa integral del menor, debe constituir un objetivo prioritario a estas tempranas edades [...] en que la práctica del fútbol sólo puede constituir una formación complementaria” y que “las autoridades del fútbol, asumiendo sus responsabilidades, tienen que dar una adecuada respuesta [...] para proteger a estos menores de un mercado pernicioso a tan tempranas edades, al que se accede muchas veces con el consentimiento y la anuencia de los titulares de la patria potestad”.

Este Reglamento del Menor fue aprobado por la Asamblea General de la **Real Federación Andaluza de Fútbol**, celebrada el 21 de julio de 2001. Pero, con el fin de evitar a los clubes profesionales andaluces condiciones más desfavorables respecto a los del resto de comunidades autónomas, la eficacia del Reglamento del Menor quedó condicionada a la entrada en vigor de un texto similar en el plano nacional y en las restantes comunidades autónomas, algo que aún no ha acaecido.

Como consecuencia, el **Defensor del Pueblo Andaluz** decidió, en aras de la cooperación y coordinación de funciones establecidas entre ambas instituciones, trasladarnos la cuestión, y se está en la actualidad valorando la procedencia de reanudar las actuaciones llevadas a cabo en su momento (14023837).

19 EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

Como en años anteriores, en este capítulo se hace referencia a la actividad desarrollada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) correspondiente al año 2014, que será objeto de extenso desarrollo en el informe específico que anualmente se presenta a las Cortes Generales y al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra.

El informe anual del MNP correspondiente a 2013 fue remitido al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y registrado en el Congreso de los Diputados y en el Senado el 27 de mayo de 2014, compareciendo la Defensora del Pueblo el 17 de junio de 2014 ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de las Cortes Generales.

Se mantuvieron reuniones con miembros del **Consejo General de la Abogacía Española, Red Acoge, Cruz Roja, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC), Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (UNIJEPOL), Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE) y Rights International Spain (RIS)** para difundir el *Informe Anual 2013 del MNP* y el estudio sobre *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad* a autoridades y a representantes de la sociedad civil. Se han distribuido hasta el momento 200 ejemplares del informe 2013 del MNP en castellano y 200 ejemplares en inglés.

Con relación a la previsión establecida en el artículo 21 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, se han celebrado en la sede de la Institución dos reuniones con el Consejo Asesor del MNP, a través del cual se pretende establecer un cauce permanente de diálogo y cooperación con la sociedad civil y especialistas acreditados en las cuestiones de interés para el MNP español, que permita enriquecer las perspectivas con las que se ha de trabajar. La primera tuvo lugar el 24 de junio y la segunda el 9 de diciembre de 2014. En dichas reuniones se dio cuenta de la actividad desarrollada por el MNP, en especial de aquellas visitas en las que habían participado vocales de este Consejo (12 en 2014), se propusieron dependencias de privación de libertad a visitar y se examinaron la metodología de trabajo y cuestiones sobre las que incidir en las futuras visitas.

Durante el año 2014 se han llevado a cabo 61 visitas. La Defensora del Pueblo ha participado en las visitas a 11 centros de privación de libertad en España. De ellas, 8 fueron visitas sin previo aviso con los técnicos del MNP, en las que supervisaba junto con estos las condiciones de las dependencias. Las tres restantes fueron visitas

de seguimiento, en las que se convocó a las autoridades competentes en estos centros, para inspeccionarlos conjuntamente con la Defensora, y de esta forma fomentar el diálogo al que alude el artículo 22 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, de una forma directa y personal.

La distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias, es la siguiente:

TIPOS DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS

LUGARES	NÚMERO VISITAS
Centro de asistencia sanitaria	1
Centros de Primera Asistencia y Detención de Extranjeros	2
Centros de protección de menores	1
Centros para menores infractores	4
Centros penitenciarios	8
Centros sociosanitarios	4
Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE)	8
Comisarías de la Policía Autonómica	2
Comisarías de la Policía Local	4
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración del Cuerpo Nacional de Policía	15
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración de la Guardia Civil	8
Operativos de expulsión de extranjeros (FRONTEX)	4
Total	**61**

La Defensora del Pueblo ha visitado 3 centros de internamiento de extranjeros en distintos países (Centre de rétention du Mesnil-Amelot en París; Brook House Immigration Removal Centre en Londres, y Detentiecentrum en Rotterdam), para conocer la realidad de estos centros, las posibles buenas prácticas que allí se realizan y recomendar su implantación en nuestro país.

La práctica habitual del MNP es que las visitas sean multidisciplinares. Así lo han sido 20, acompañados de técnicos externos; y 22 fueron de seguimiento, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en visitas anteriores e identificar eventuales nuevas deficiencias.

Como novedad de este año, debe destacar que se han realizado 4 visitas con técnicos pertenecientes a los comisionados parlamentarios autonómicos (el **Defensor del Pueblo de Navarra, el Procurador del Común de Castilla y León, el Síndic de Greuges de Cataluña y el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana**), siguiendo la línea de colaboración con los defensores autonómicos.

En 2014 se publicó el primer estudio monográfico de la Unidad del MNP, relativo a *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, que fue presentado conjuntamente con el informe anual del MNP correspondiente a 2013 en la comparecencia de la Defensora del Pueblo ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de las Cortes Generales, el 17 de junio de 2014. En dicho estudio se pretende unificar en todo el territorio nacional los criterios para la elaboración de los partes de lesiones que deben ser remitidos a la autoridad judicial para su valoración y examen.

Durante el año 2014 se han efectuado un total de **84 Recomendaciones**, **115 Sugerencias** y **6 Recordatorios de deberes legales**. De las **84 Recomendaciones**, 43 se formularon con motivo del estudio efectuado sobre *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*.

También se han iniciado otras actuaciones que no corresponden con visitas propiamente dichas, pero que se derivan de lo observado en las mismas o tienen incidencia en la prevención de la tortura, tales como: la aplicación informática de la **Secretaría de Estado de Seguridad** para la recogida de datos sobre quejas de comportamientos policiales que puedan constituir actos de tortura o malos tratos; los partes de lesiones; la asistencia sanitaria en los CIE; las condiciones de detención en centros de primera asistencia y detención de extranjeros; la normativa de funcionamiento interno de los centros de ejecución de medidas judiciales, y la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por otra parte, en 2014 se inició una actuación ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña,** con el objeto de conocer la aplicación de sujeciones mecánicas en los centros penitenciarios españoles.

Por último, cabe destacar que en 2014 se ha participado en diversos foros, como en la Conferencia sobre “La política de inmigración tras el cambio de ciclo. Especial consideración al internamiento y al asilo”; en las “II Jornadas HURI-AGE sobre Centros de Internamiento de Extranjeros”, celebrada en Algeciras el día 21 de

mayo de 2014; en la “III Jornada sobre sujeciones en centros residenciales”, organizada por el **Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales**, el 6 de junio de 2014; el Simposio organizado por la APT sobre las situaciones de vulnerabilidad de niños y niñas en detención, celebrado en Ginebra los días 26 y 27 de junio de 2014; el “I Congreso de Derechos Humanos de la Abogacía sobre la prevención de la tortura y los malos tratos”, organizado por la Fundación Abogacía Española y celebrado en Madrid 10 y 11 de diciembre de 2014. Asimismo, el 23 de junio de 2014 se mantuvo una entrevista con técnicos de la Fundación Proyecto Solidario por la Infancia en el marco del Proyecto de la Comisión Europea “Derechos de menores privados de libertad” (JUST/2013/JPEN/AG/4581).

Asimismo, se ha colaborado con mecanismos nacionales de prevención de la tortura (MNP) e instituciones de derechos humanos de otros países, realizando talleres para difundir el mandato y la metodología del MNP español y su práctica en las visitas a lugares de privación de libertad. Concretamente, en 2014 se han llevado a cabo jornadas de trabajo con el Ombudsman de la República de Georgia, dentro del marco de la cooperación que se lleva a cabo por la Asociación de los Ombudsman del Mediterráneo (AOM), con miembros del Proveedor de Justicia de Mozambique y con el Ombudsman de Turquía, dentro de un proyecto para ayudar a la puesta en marcha del Defensor del Pueblo de aquel país, financiado íntegramente por la Unión Europea.

ÍNDICE

Sumario 3
Presentación 5
1 Resumen estadístico y presupuestario 17
1.1 Total de expedientes del año 2014 18
1.1.1 Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso 18
1.1.2 Tiempos medios de contestación 19
1.1.3 Distribución de los expedientes de queja 20
1.1.4 Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa 27
1.2 Estado de tramitación de los expedientes 28
1.2.1 Expedientes de queja individuales 31
1.2.2 Expedientes de queja agrupados 34
1.2.3 Expedientes de actuación de oficio 35
1.3 Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2014 36
1.4 Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias 37
1.5 Información al ciudadano 39
1.6 Presupuesto 2014 41
1.6.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2014 41
1.6.2 Evolución interanual 2009-2014 42
1.6.3 Ejecución presupuestaria 43
2 Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 45
2.1 Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 46
2.1.1 Justicia 46
2.1.2 Ciudadanía 46
2.1.3 Centros penitenciarios 47
2.1.4 Seguridad 48
2.1.5 Migraciones 48
2.1.6 Sanidad 50
2.1.7 Política social 53
2.1.8 Vivienda 55
2.1.9 Empleo 55
2.1.10 Energía 57

2.1.11 Consumo 58
2.1.12 Tráfico 59
2.2 Recomendaciones resultado del estudio de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad 59
2.3 Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos 66
2.3.1 Estudio sobre telecomunicaciones: demandas y necesidades de los ciudadanos 66
2.3.2 Estudio sobre la escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia 71
2.3.3 Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad 75
2.4 Seguimiento de recomendaciones de años anteriores 77
3 Solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional 81
3.1 Solicitudes de interposición 81
3.2 Recursos interpuestos 89
3.3 Solicitudes de interposición de recurso de amparo 89
4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 91
5 Actividades de representación institucional 93
5.1 Comparecencias ante las Cortes Generales 93
5.2 Relaciones con los Comisionados Parlamentarios autonómicos 94
5.3 Reuniones de trabajo 96
5.3.1 Reuniones con autoridades de la Administración y de otros servicios públicos 96
5.3.2 Reuniones con organizaciones sociales y ciudadanos 97
5.3.3 Jornadas de trabajo para la elaboración de estudios monográficos 99
5.3.4 Visitas institucionales a localidades del territorio español 100
5.3.5 Visitas a dependencias y centros de privación social y reuniones del Consejo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 100
5.3.6 Premios de la institución 100
5.4 Encuentros y actos oficiales 102
5.5 Actividades de colaboración, difusión y divulgación 102
5.6 Colaboración institucional 103
5.7 Difusión y divulgación institucional 104
5.8 Visitas culturales a la institución 105
5.9 Actividad internacional 105
5.10 Encuentros bilaterales y de colaboración internacional 105
5.11 Reuniones internacionales 108
5.12 Visitas y encuentros oficiales 110
5.13 Visitas a centros de privación de libertad en el extranjero 110
6 Transparencia 112

6.1 Antecedentes 112
6.2 La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 113
6.3 La aplicación de la transparencia por parte de la propia institución 114
1 Administración de Justicia 119
1.1 Consideraciones generales 119
1.2 Dilaciones indebidas 122
1.3 Medios personales y materiales de los órganos judiciales 126
1.4 Servicio público de la justicia 130
1.5 Estudio sobre la escucha del menor en determinados procesos civiles 133
1.6 Violencia de género 135
1.7 Menores infractores 136
1.8 Registro Civil 137
1.8.1 Insuficiente dotación de medios humanos que provoca demoras en la atención al público 137
1.8.2 Plan intensivo para la tramitación de expedientes de nacionalidad (PIN) 139
1.8.3 Quejas más relevantes en materia de nacionalidad 141
1.8.4 Implantación de sistema de cita previa en registros civiles concretos e inaccesibilidad 142
1.8.5 Resolución de recursos 143
1.8.6 Registros consulares 143
1.9 Abogados 144
1.10 Indultos 146
2 Centros penitenciarios 148
2.1 Consideraciones generales 148
2.2 Fallecimientos en prisión 149
2.3 Malos tratos 153
2.4 Derechos de los internos 157
2.5 Unidad terapéutica educativa de Villabona (Asturias) 160
2.6 Sanidad 161
2.6.1 Programa de prevención de sobredosis 161
2.6.2 Actualización de la aplicación de la denominada triple terapia para la hepatitis C a internos en centros penitenciarios 162
2.6.3 Atención médica en el turno de tarde 164
2.6.4 Incidencias en el reparto de la medicación a los internos del centro Penitenciario de Villena (Alacant/Alicante) 164
2.6.5 Incidencias en la dispensación de medicación psicotrópica en el Centro Penitenciario de Huelva 165
2.6.6 Prestación de asistencia médica mediante telemedicina 165

2.6.7 Disfunción en la prestación del servicio médico en el Centro Penitenciario de Pamplona 166
2.6.8 Tabaquismo en prisión 166
2.7 Instalaciones 166
2.7.1 Celdas colectivas 166
2.7.2 Eliminación de placas metálicas perforadas en las ventanas de los centros penitenciarios 167
2.7.3 Construcción y remodelación de centros penitenciarios 167
3 Ciudadanía y seguridad pública 170
3.1 Consideraciones generales 170
3.2 Víctimas del terrorismo 173
3.3 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 175
3.3.1 Malos tratos 175
3.3.2 Trato incorrecto 176
3.4 Cuestiones relativas a la Ley orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana 177
3.5 Situaciones de inseguridad ciudadana 178
3.6 Consumo de alcohol en la vía pública 179
3.7 Cancelación de antecedentes policiales 179
3.8 Derecho de reunión y manifestación 180
3.9 Utilización del material antidisturbios 185
3.10 Tráfico 187
3.10.1 Procedimiento sancionador de tráfico 187
3.10.2 Otras cuestiones de tráfico 191
3.11 Régimen electoral 194
4 Migraciones 198
4.1 Consideraciones generales 198
4.2 Asistencia y protección en el exterior 202
4.2.1 Presos españoles en el extranjero 203
4.3 Entrada a territorio nacional 206
4.3.1 Actuaciones en puestos fronterizos 206
4.3.2 Denegaciones de entrada 207
4.3.3 Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español 208
4.4 Tratamiento a polizones 209
4.5 Entrada de extranjeros por puestos no habilitados y centros de migraciones 209
4.5.1 Puestos no habilitados 209
4.5.2 Centros de estancia temporal de inmigrantes 212
4.6 Menores extranjeros no acompañados 214

4.6.1 Determinación de la edad....214
4.6.2 Otras cuestiones....216
4.6.3 Visitas a centros de menores....217
4.7 Centros de internamiento de extranjeros....218
4.8 Expulsiones y devoluciones....221
4.9 Víctimas de trata de seres humanos....223
4.10 Oficinas consulares....226
4.11 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas....229
4.11.1 Régimen comunitario....229
4.11.2 Régimen general de extranjería....233
4.12 Asilo....235
4.12.1 Apatridia....240
5 Igualdad de trato....242
5.1 Consideraciones generales....242
5.2 Discriminacion por el origen étnico, racial o nacional....243
5.3 Discriminacion por razón de discapacidad....246
5.4 Discriminacion por razón de sexo y orientación sexual....247
5.5 Discriminacion por razón de religión....250
5.6 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social....252
6 Educación....254
6.1 Consideraciones generales....254
6.2 Educación no universitaria....255
6.2.1 Instalaciones escolares....255
6.2.2 Admisión de alumnos....257
6.2.3 Acoso escolar....262
6.2.4 Ayudas....263
6.2.5 Servicios escolares complementarios....265
6.2.6 Educación inclusiva....269
6.3 Enseñanza universitaria....274
6.3.1 Acceso a la universidad....274
6.3.2 Precios públicos por servicios académicos universitarios....278
6.3.3 Becas y ayudas al estudio....284
6.3.4 Calificaciones académicas universitarias....290
6.3.5 Títulos universitarios....292
7 Sanidad....296
7.1 Consideraciones generales....296
7.2 Asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud....297
7.2.1 Inmigrantes sin autorización de residencia en España....297
7.2.2 Familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles....299

7.2.3 Autorización de residencia por razones humanitarias 300
7.3 Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria..... 301
7.4 Ordenación de prestaciones..... 302
7.5 Listas de espera 303
7.5.1 Listas de espera quirúrgicas..... 304
7.5.2 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas diagnósticas..... 305
7.6 Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 306
7.7 Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 308
7.8 Seguridad de los pacientes 309
7.9 Salud pública 310
7.10 Salud mental..... 312
7.11 Prestación farmacéutica y medicamentos..... 314
7.11.1 Copago farmacéutico..... 314
7.11.2 Financiación de medicamentos 316
7.12 Otras prestaciones sanitarias 320
8 Política social 322
8.1 Consideraciones generales 322
8.2 Menores..... 323
8.2.1 Actuaciones sobre el marco legislativo de protección de menores 323
8.2.2 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 334
8.2.3 Protección de los menores y jóvenes frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual 337
8.3 Personas con discapacidad..... 338
8.3.1 Valoración discapacidad..... 338
8.3.2 Acceso de las personas con capacidad intelectual límite al empleo .. 339
8.3.3 Accesibilidad..... 339
8.3.4 Discriminación 344
8.3.5 Recursos para personas con discapacidad..... 344
8.3.6 Impago de subvenciones y conciertos..... 345
8.3.7 Otros recursos 346
8.4 Atención a personas mayores 346
8.4.1 Centros residenciales 347
8.4.2 Gestión de plazas y recursos 349
8.5 Situación de dependencia 351
8.5.1 Reconocimiento de las prestaciones..... 353
8.5.2 Efectividad del derecho subjetivo 356
8.6 Familias numerosas 357
8.7 Personas en situación de pobreza y exclusión social 358

8.7.1 Rentas Mínimas de Inserción 358
8.7.2 Nutrición infantil 360
8.7.3 Personas sin hogar 362
8.7.4 Otras cuestiones 362
9 Vivienda 363
9.1 Consideraciones generales 363
9.2 Planes de vivienda 367
9.2.1 Planes estatales: ayudas de los planes 2009-2012 y anteriores 367
9.2.2 Planes autonómicos 370
9.3 Adjudicación de viviendas de protección pública 371
9.4 Modificación de la renta de viviendas de protección pública 373
9.5 Venta de viviendas protegidas a entidades privadas 373
9.6 Impago de cuotas de la comunidad de propietarios de los pisos propiedad del organismo público de viviendas 375
9.7 Renta básica de emancipación 375
9.8 Viviendas de protección pública vacías 376
9.9 Desalojos forzosos por ocupaciones ilegales 377
10 Seguridad Social y empleo 379
10.1 Seguridad Social 379
10.1.1 Consideraciones generales 379
10.1.2 Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas 380
10.1.3 Cotización y recaudación 381
10.1.4 Prestaciones por incapacidad 384
10.1.5 Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo 386
10.1.6 Pensiones de jubilación 387
10.1.7 Desempleo 389
10.1.8 Derecho a cobertura sanitaria 397
10.1.9 Seguridad Social internacional 398
10.2 Empleo 399
10.2.1 Oficinas de Empleo 400
10.2.2 Colocación y Empleo 401
10.2.3 Formación Profesional 402
10.2.4 Fondo de Garantía Salarial 407
10.2.5 Inspección de Trabajo 408
10.2.6 Otros asuntos 410
11 Hacienda pública 412
11.1 Consideraciones generales 412
11.2 Tributos estatales 412
11.2.1 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 412
11.2.2 Impuesto sobre el Valor Añadido 417

11.3 Impuestos transmisorios 420
11.4 Tributos locales 421
11.4.1 Gestión compartida 421
11.4.2 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica 422
11.4.3 Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana 423
11.4.4 Impuesto sobre Bienes Inmuebles 425
11.5 Tasas locales 427
11.6 Procedimientos Tributarios 428
11.7 Tribunales económico-administrativos 431
11.8 Catastro 432
11.8.1 Valor catastral 432
11.8.2 Descripción catastral 436
11.8.3 Procedimientos 436
12 Actividad económica 438
12.1 Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 438
12.2 Entidades financieras y mercado de valores 442
12.2.1 Entidades financieras 444
12.2.2 Mercado de Valores 446
12.3 Seguros 449
12.4 Gas 452
12.5 Energía eléctrica 454
12.6 Aguas 462
12.7 Agricultura 463
12.8 Comercio 464
12.9 Libertad de empresa 464
12.10 Consumo 467
12.11 Contratación administrativa 469
12.12 Subvenciones 470
13 Comunicaciones y transporte 472
13.1 Comunicaciones 472
13.1.1 Protección de datos de carácter personal. Derecho al olvido 473
13.1.2 Telefonía fija 474
13.1.3 Telefonía móvil 475
13.1.4 Prestación del servicio de internet 476
13.1.5 Correos y Telégrafos 476
13.2 Transporte 478
13.2.1 Transporte urbano e interurbano 478
13.2.2 Transporte turístico 483
13.2.3 Transporte aéreo 483

13.3 Carreteras 484
13.4 Infraestructuras ferroviarias....487
14 Medio ambiente 490
14.1 Consideraciones generales....490
14.2 Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia 494
14.2.1 Derecho de acceso a la información ambiental....494
14.2.2 Derecho de participación pública en la toma de decisiones ambientales 495
14.2.3 Derecho de acceso a la justicia. Acceso a las organizaciones ambientales 497
14.3 Evaluación de impactos. licencias municipales....497
14.3.1 Evaluación ambiental de proyectos....497
14.3.2 Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles 501
14.3.3 Actividades clasificadas....504
14.4 Recursos naturales 505
14.4.1 Protección y conservación de los espacios naturales 505
14.4.2 Fauna y flora....506
14.4.3 Minas 508
14.4.4 Mar, costas y puertos 510
14.4.5 Aguas continentales. Aguas subterráneas 512
14.5 Contaminación 518
14.5.1 Prevención y gestión de residuos....518
14.5.2 Contaminación atmosférica 519
14.5.3 Contaminación acústica 521
14.5.4 Contaminación electromagnética 525
15 Urbanismo....526
15.1 Consideraciones generales....526
15.2 Planeamiento y ejecución 528
15.2.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística 528
15.2.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en la urbanización 530
15.2.3 Clasificación urbanística de terrenos....534
15.3 Licencias 535
15.4 Viviendas destruidas por el incendio en mijas (málaga) en agosto de 2012 538
15.5 Rehabilitación y reconstrucción de Lorca (Murcia) 539

15.6 Retraso en la resolución del expediente de permuta de suelo en La Acebeda (Madrid) 540
15.7 Participación urbanística y acceso a la información urbanística 541
15.8 Deber de conservación de los inmuebles 544
15.9 Disciplina urbanística 545
15.10 Barreras arquitectónicas y urbanísticas 545
15.10.1 Barreras arquitectónicas en entorno urbano 546
15.10.2 Barreras arquitectónicas en edificios públicos 546
15.10.3 Ayudas públicas para la supresión de barreras arquitectónicas en edificios privados 547
16 Administración local 549
16.1 Consideraciones generales 549
16.2 Funcionamiento del pleno municipal y derechos de los concejales 551
16.3 Régimen general de los bienes de las entidades locales 554
16.4 Actividades y servicios de las entidades locales 555
16.5 Gestión del padrón municipal 556
16.6 Responsabilidad patrimonial de las entidades locales 557
17 Función y empleo públicos 559
17.1 Consideraciones generales 559
17.2 Acceso al empleo público 559
17.3 Retribuciones de los empleados públicos 565
17.4 Condiciones laborales de los empleados públicos 571
17.5 Pensiones y prestaciones 578
17.6 Prevención de riesgos: acoso laboral 581
18 Otras cuestiones 589
18.1 Responsabilidad patrimonial 589
18.2 Expropiación 591
18.3 Deportes 594
18.3.1 Licencias a los entrenadores de fútbol 594
18.3.2 Deportistas menores de edad 595
19 El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 601